वसाहतीचें स्वराज्य.

लेखक—

विष्णु अमृत ठोंबरे,

बी. ए. एल् एल्. बी.

Printed by C. S. Deole at the Bombay Vaibhav Press,
Servants of India Society's Building, Sandhurst
Road, Girgaon, Bombay.

Published by Vishnu Pandurang Tendulkar, Proprieter,
Standard Publishing Company, Post Office Lane,
Girgaon, Bombay.

प्रस्तावना.

वसाहतींच्यासारखें स्वराज्य हिंदुस्थानास मिळावें हें हिंदी लोकांचें आजचें ध्येय असल्याचें प्रसिद्ध आहे. नुसतें " स्वराज्य " हा सुटसुटीत एकेरी शब्द लोकांना सहज कळतो. पण ' वसाहतींच्या स्वराज्यासारखें ' हे शब्द लावल्यानें स्वराज्याची कल्पना अधिक स्पष्ट होण्याऐवजीं अधिक दुर्गम मात्र होते. याचें कारण उघडच आहे. किती हिंदी लोकांनीं एखादी वसाहत पाहिली तरी आहे ? मग वसाहतींतील स्वराज्याची माहिती असणें तर दूरच. पण परिस्थितीच अशी उत्पन्न झाली आहे कीं, वसाहतीचें स्वराज्य म्हणजे काय हें लोकांना अधिकाधिक समजूं लागलें पाहिजे. या विषयावर मराठीमध्यें स्वतंत्र असा एकहि ग्रंथ पूर्वी नव्हता. व तो हल्लीं रा. ठोंबरे यांनीं मराठी वाचकवर्गाना उपलब्ध करून दिला याबद्दल त्यांचें अभिनंदन करणें जरूर आहे. वसाहतीचें स्वराज्य हें, चांगल्यांतली चांगली प्रत घेतली तर, जवळजवळ स्वातंत्र्यच आहे. इंग्लंडचा राजा हा आपला राजा मानणें व गव्हर्नर जनरल हा राजाचा प्रतिनिधि असें मानून त्याच्यामार्फत राजाला वसाहतींतले आपले अधिकार चालवूं देणें, या दोन गोष्टी खेरीज करून स्वराज्याच्या स्वातंत्र्यास बाध आणण्यासारखें वसाहतींच्या राज्यघटनेंत कांहींच नाहीं. त्यांना कर बसविणें, वसूल करणें, खर्च करणें, कायदे करणें, त्यांचा अमल करणें, सैन्य व आरमार ठेवणें, व्यापारी तह करणें, जकाती बसविणें, वगैरे सर्व गोष्टी पहिल्या दर्जाच्या वसाहतीला निखालस स्वतंत्र राष्ट्राप्रमाणें करितां येतात. कोणाही परराष्ट्राशीं युद्ध अगर युद्धविषयक तह करण्याविषयीं वसाहतींना पूर्ण मुखत्यारी आहे किंवा नाहीं, हा एकच प्रश्न वादग्रस्त असा आहे. पण वसाहती व इंग्लंड यांच्या संबंधांची प्रगति प्रत्यक्ष कायदेकानूंपेक्षां संकेत, दाखले व वहिवाट यांच्यावरच अधिक अवलंबून असते, व इंग्लंडला जसजशा अडचणी अधिक येतील तसतसे वसाहतींचे हक्क व अधिकार हीं अधिक फैलावत जातील असा रंग दिसतो. वसाहतींचें स्वराज्य हें आजच्या घटकेला इतक्या

श्रेष्ठ दर्जाचें स्वराज्य आहे कीं, कांहीं थोडे दिवसांपूर्वी सिनफेन लोकांना देखील तें मान्य झालें असतें. असो. हिंदुस्थानची आजची राज्यघटना व वसाहतींचें स्वराज्य यांमध्यें अर्थात् जमीन अस्मानची तफावत आहे, व वसाहतींचें स्वराज्य हातीं येण्याच्या वेळेपर्यंत हिंदुस्थानची स्वराज्याची कल्पना कदाचित् अधिक विस्तृतहि होईल, नाहीं कोणी म्हणावें ? अर्थात् संपूर्ण स्वातंत्र्य हें ध्येय म्हटलें म्हणजे मग वसाहतींच्या राज्यघटनांचा अभ्यास करण्याचें कारणच उरत नाहीं. हिंदुस्थानांतील परिस्थित्यनुरूप जी घटना बनूं शकेल तीच अमलांत येईल किंवा आणावीशी वाटेल. परंतु प्रस्तुत परिस्थितींत वसाहतींचें स्वराज्य हेंच जोंपर्यंत ध्येय म्हणून आपल्या डोळ्यांपुढें आहे तोंपर्यंत वसाहतींतील स्वराज्याच्या घटनांचा अभ्यास करणें हें प्राप्त आहे. हा अभ्यास करितांना अर्थात् अनेक नमुने डोळ्यापुढें येतात व प्रत्येकाचे गुणदोष काय असा प्रश्न मनास सहजच सुचतो. या प्रश्नाचें उत्तर अनेक इंग्रजी ग्रंथांतून सांपडण्यासारखें आहे. पण खुद्द इंग्रजी वाचकांना देखील हे असले ग्रंथ जुळवून एकत्र करून तुलनात्मक पद्धतीनें अभ्यास करणें ही गोष्ट सुलभ नाहीं, तेथें मराठी वाचकांची गोष्ट बोलावयासच नको. रा. टोंबरे यांनीं सदर पुस्तकांत या विषयाचें अनेक अंगांनीं विवेचन केलें असून घटनात्मक राजनीतीचीं मूलतत्त्वें ज्यांना माहित आहेत त्यांना हें विवेचन समजण्यास जड जाणार नाहीं. रा. टोंबरे या विषयांत गेले त्याहून अधिक जातां येण्यासारखें आहे. तथापि या पुस्तकाच्या द्वारें या विषयाची गोडी मराठी वाचकवर्गास लागली असा अनुभव आल्यास या विषयावर अधिक विस्तृत असें पुस्तक लिहिण्यास त्यांना सहजच उमेद येईल. रा. टोंबरे यांचा ग्रंथकर्तृत्वाचा हा पहिलाच प्रयत्न असतांहि असल्या किंचित् रुक्ष पण उपयुक्त अशा विषयाची त्यांनीं निवड केली व त्यांनीं परिश्रमपूर्वक आपला प्रयत्न बराच यशस्वी केला याबद्दल त्यांचें फिरून एकवार अभिनंदन करून ही अल्प प्रस्तावना पुरी करतों.

न. चिं. केळकर.

लेखकाचे दोन शब्द.

वसाहतींसारखें स्वराज्य मिळविणें हें आपलें बरेच दिवसांपासून राष्ट्रीय ध्येय ठरलें असल्यामुळें हें स्वराज्य आहे तरी काय, त्यामध्यें वसाहतवाल्यांस कोणते अधिकार असतात, त्यांवर ब्रिटिश सरकारचें नियंत्रण कितपत चालतें, व ब्रिटिश सरकार आणि वसाहतसरकार यांमध्यें मतभेद अथवा विरोध उत्पन्न झाल्यास त्या प्रश्नाचा निकाल कोणत्या प्रकारें लागतो, इत्यादि प्रश्न सामान्य माणसासमोर साहजिकपणेंच उभे राहतात. या सर्व प्रश्नांचा या पुस्तकाच्या वाचनानें उलगडा होणार आहे. वसाहतींसंबंधीं इंग्रजींत असलेल्या अनेक ग्रंथांतील सर्व उपयुक्त माहिती या पुस्तकांत सांपडणार असल्यामुळें इंग्रजी वाचकांस देखील हें पुस्तक वाचनीय होईल अशी उमेद आहे.

पुस्तकाचे एकंदर तीन भाग केले आहेत. पहिल्या भागांत जबाबदार पद्धतीविषयीं एक स्वतंत्र प्रकरण घालण्यांत आलें असून त्यांत ही पद्धति वसाहतींमध्यें केव्हां उत्पन्न झाली, त्यापूर्वी तेथील स्थिति कोणत्या प्रकारची होती, त्या वेळीं वसाहतवाले व साम्राज्यसरकारचा प्रतिनिधि जो गव्हर्नर यांमध्यें वारंवार तंटे कसे उत्पन्न होत होते व स्वराज्याचे अधिकार मिळविण्याकरितां वसाहतवाल्यांस कोणत्या अडचणींस तोंड द्यावें लागलें, यासंबंधीं चर्चा केली आहे. तसेंच रेफरेंडम, मतदार व प्रतिनिधि यांचा आपसांतील संबंध, इत्यादि लोकसत्ताक पद्धतींतील आनुषंगिक प्रश्नांचाहि या प्रकरणांत विचार केला आहे. दुसऱ्या भागांत वसाहतींच्या राज्यपद्धतीचें सविस्तर वर्णन असून त्याचें अंमलबजावणीसरकार व कायदेमंडळ असे दोन पोटभाग केले आहेत. पैकीं पहिल्या पोटभागांत साम्राज्यसरकारचा प्रतिनिधि जो गव्हर्नर जनरल त्याचे अधिकार कसे नामशेष झाले आहेत, त्यास कायदेमंडळाच्या बरखास्तीखेरीज इतर सर्व बाबतींत वसाहतींतील प्रतिनिधिसभेच्या विश्वासास पात्र

असलेल्या प्रधानमंडळाच्या सल्ल्याप्रमाणें कसें वागावें लागतें, व म्हणून वसाहतींच्या राज्यकारभारांतील सर्व वास्तविक व खरीखुरी सत्ता तेथील प्रधानांच्या हातांत कशी आली आहे, यासंबंधीं विवेचन आहे. नंतर कायदेमंडळ या सदराखालीं जोडसभेच्या पद्धतीचें सामान्य विवेचन असून या पद्धतींत कायदेमंडळांतील वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा यांमध्यें मतभेद झाल्यास कशा अडचणी उत्पन्न होतात व त्या सोडविण्याकरितां वसाहतींत कोणते उपाय योजले आहेत, याविषयीं माहिती आहे. जोडसभेच्या पद्धतीची सविस्तर चर्चा मराठींत इतर कोणत्याहि पुस्तकांत केलेली नसल्यामुळें व आपल्या येथील मध्यवर्ती सरकारांत सुधारणेच्या नवीन कायद्यानें द्विमंडलात्मक कायदेमंडळाची स्थापना होणार असल्यामुळें मराठी वाचकवर्गास ही माहिती अगदीं नवीन व उपयुक्त वाटण्याचा संभव आहे. तिसऱ्या भागांत वसाहतींवर परराष्ट्रीय राजकारणाच्या बाबतींत कोणकोणते निर्बंध घातलेले आहेत, व प्रस्तुतच्या एकतंत्री अशा ब्रिटिश साम्राज्याचें संयुक्त साम्राज्यांत रूपांतर करण्याच्या मार्गांत कोणत्या अडचणी आहेत त्याविषयीं विवेचन आहे.

प्रस्तुतचें पुस्तक लिहावयास घेतलें तेव्हां सर्व राष्ट्राचें — म्हणजे देशांतील राष्ट्रीय व प्रागतिक अशा दोन्ही पक्षांचे–कायदेकौन्सिलांत व कौन्सिलच्या बाहेर काम करून वसाहतींच्यासारखें संपूर्ण स्वराज्य पदरांत पाडून घेण्याचे प्रयत्न चालले होते. तीच स्थिति आजहि कायम असती, तर कायदेकौन्सिलांत पक्षभेदात्मक राजकारणास विशेषच रंग चढला असता व निदान सोंपविलेल्या खात्यांपुरती तरी वसाहतींप्रमाणेंच कायदेमंडळांत बलवान् असणाऱ्या पक्षास प्रधानकी देण्याची, व जबाबदार पद्धतीच्या इतर नियमांचें परिपालन करण्याची, येथील प्रांतिक गव्हर्नरांची तयारी आहे किंवा नाहीं हें कळण्याची संधि आली असती. परंतु नुकत्याच झालेल्या कॉंग्रेसच्या ठरावास अनुसरून राष्ट्रीय पक्षानें कौन्सिलांत न शिरण्याचें ठरविलें आहे. तथापि कौन्सिलांत गेलेल्या सभासदांकडून आपलें कर्तव्य यथायोग्य रीतीनें बजाविलें जात आहे किंवा नाहीं हें समजण्याचे कामीं या पुस्तकाच्या वाचनानें मदत होईल अशी आशा आहे.

रा. रा. नरसोपंत केळकर यांनीं, त्यांच्याशीं माझा पूर्वीचा मुळींच परिचय नसतांहि, या पुस्तकास आपली प्रस्तावना जोडून ही माझी लहानशी कृति महाराष्ट्रीय वाचकवृंदासमोर आणण्याचे कामीं जी मदत केली तिजबद्दल मी त्यांचा अत्यंत आभारी आहें.

शेवटीं ज्या माझ्या अनेक मित्रांनीं मला या पुस्तकाचे कामीं मदत केली त्या सर्वांचा मी फार आभारी आहें. रा. रा. सर्वोत्तम वासुदेव देशपांडे यांनीं आपला अमूल्य वेळ खर्च करून या पुस्तकासंबंधीं मला अनेक प्रकारें मदत करून मजवर जे उपकार केले त्यांची फेड मला केव्हांहि करितां येणें शक्य नाहीं. तसेंच माझे मित्र रा. रा. सदाशिव वामन शारंगपाणी, रा. रा. वामनराव एन्. देव व रा. रघुनाथपंत जी. सप्रे यांच्या मदतीवांचून मला हें पुस्तक इतक्या अल्पावकाशांत लिहिणें केव्हांहि शक्य झालें नसतें. मुंबईवैभव छापखान्याचे मॅनेजर यांनीं पुस्तक लवकर छापवून दिल्याबद्दल व या पुस्तकाचे प्रकाशक रा. रा. विष्णूपंत तेंडूलकर यांनीं हें पुस्तक प्रसिद्ध केल्याबद्दल त्यांचाहि मी आभारी आहें.

लेखक,

अनुक्रमणिका.

भाग पहिला—विषयप्रवेश.

भाग दुसरा—वसाहतींची राज्यपद्धति.

आधारभूत पुस्तकांची यादी.

१. Keith: Responsible government in the dominions.

२. Keith: Imperial unity.

३. Todd: Parliamentary government in the dominions.

४. Jenkyns: British rule and jurisdiction beyond the seas.

५. Goldwin Smith: Canada and the Canadian question.

६. Wise: Commonwealth of Australia.

७. Brand: Union of South Africa.

८. Lowell: Government and parties in continental Europe.

९. Bryce: Studies in history and jurisprudence.

१०. Marriot: Political Institutions of England.

११. Marriot: Second Chambers.

१२. Temperley: Senates and upper chambers.

१३. Townsend Warner: Landmarks in English industrial history.

१४. Jenks: History of politics.

१५. Parkin: Imperial federation.

वसाहतींचें स्वराज्य.

भाग पहिला.

प्रकरण पहिलें.

साम्राज्याचा विस्तार व वसाहतींची स्थापना.

१ वसाहतींची स्थापना.

आधुनिक राष्ट्रांत अग्रभागीं असलेल्या ब्रिटिश साम्राज्यांत स्वायत्त वसाहती (self-governing dominions)–यामध्यें कानडा, दक्षिण आफ्रिका, आस्ट्रेलिया, न्यू झीलंड व न्यू फाउंडलंड या देशांचा समावेश होतो–दर्जा अत्यंत श्रेष्ठ प्रतीचा आहे. साम्राज्याच्या एकंदर विस्तारापैकीं सुमारें तीन चतुर्थांश क्षेत्रफळाचा मुलूख याच वसाहतींचे वांट्यास येत असून, साम्राज्यांतील त्यांच्या उन्नत राजकीय अवस्थेमुळें त्यांस एक प्रकारचें विशिष्ट महत्त्व प्राप्त झालें आहे. त्यांस स्वयंशासनाचे अधिकार जवळ जवळ पूर्ण प्रमाणांत देण्यांत आले असून, त्यांचा साम्राज्यांतील दर्जा मातृदेशाशीं अगदीं समानतेचा लेखण्यांत येतो. साम्राज्यांतील जबाबदार मुत्सयांनीं वसाहतींस अनुलक्षून काढलेल्या उद्गारांच्या आधारानें देखील ही गोष्ट सिद्ध करितां येईल. मि. चेंबरलेन म्हणतात "या संस्थानांनीं केवळ स्वखुषीनें एका राजाच्या–इंग्लंडच्या राजाच्या–अंमलाखालीं राहण्याचें पत्करलें असून, इतर सर्व बाबतींत तीं एकमेकांपासून अगदीं स्वतंत्र आहेत. त्यांचा मातृदेशाशीं संबंध बहिणी-बहिणीप्रमाणें असून, लोकसंख्या व संपत्ति यांखेरीज इतर सर्व बाबतींत तीं मातृदेशाच्या अगदीं बरोबरीचीं आहेत." लॉर्ड कर्झन म्हणतात, "वसाहती या साम्राज्यांतील भागीदार असून त्या आमच्या इतक्याच स्वतंत्र आहेत." मि.

ॲस्क्विथ म्हणतात, " युनाइटेड किंग्डम व स्वायत्त वसाहती हीं दोन्हींहि आपापल्या-पुरतीं स्वतंत्र असून साम्राज्याचें जीवित याच गोष्टीवर अवलंबून आहे."

या सर्व वसाहतींची स्थापना इंग्लंडचे हातून होण्यास जीं अनेक कारणें झालीं, त्यांमध्यें मध्ययुगानंतर जगांतील व्यापाराच्या बदललेल्या परिस्थितीस अग्रस्थान दिलें पाहिजे. यूरप व आशियाखंड यांमध्यें चालणारा व्यापार प्राचीन काळापासून फार महत्त्वाचा होता. हा सर्व व्यापार भूमध्यसमुद्राचे रस्त्यानें चालत असल्यामुळें, या समुद्राच्या आसपासची सांपत्तिक स्थिति स्वाभाविकपणेंच भरभराटीची असे. म्हणून प्राचीन काळीं येथें अनेक पराक्रमी लोक व भाग्यशाली राष्ट्रें उदयास आलीं. त्यांत प्राचीन इजिप्त, फिनिशियन लोक, ग्रीसचीं नगरराज्यें, कार्थेजचें राज्य, रोमचें साम्राज्य, मध्ययुगांतील इटॅलियन संस्थानें व कॉन्स्टँटिनोपल येथील तुर्क लोकांचें राज्य हीं प्रमुख होत. अशा रीतीनें भूमध्यसमुद्राच्या आसपासचा प्रदेश प्राचीन पाश्चात्य सुधारणेचें माहेरघर समजण्यांत येई. परंतु कोलंबस व व्हास्को डी गामा यांच्या शोधामुळें, जगाच्या इतिहासास निराळें वळण लागलें. मनुष्याच्या कर्तृत्वास मर्यादा घालणारा ॲटलँटिक महासागर त्याचा अंकित झाला, व भूमध्य-समुद्राच्या रस्त्यानें जाणारा व्यापाराचा ओघ ॲटलँटिकच्या मार्गानें वाहूं लागला. यूरपखंडानें आपली दृष्टि पूर्वेकडून पश्चिमेकडे वळविली व युरोपियन राष्ट्रचमूंच्या पश्चिम भागीं असलेल्या देशांस यूरपचें धुरीणत्व प्राप्त झालें. वसाहती, व्यापार व साम्राज्य यांकरितां फ्रान्स, स्पेन, पोर्च्युगाल, हालंड व इंग्लंड यांमध्यें जी स्पर्धा सुरू झाली, तिजमध्यें इंग्लंडशिवाय इतर राष्ट्रांचें लक्ष जमीन व समुद्र यांवर विभागलें गेल्यामुळें व इंग्लंडला अनन्य दृष्टीनें आपली सर्व शक्ति समुद्रावर एकवटण्यास अवसर मिळाल्यामुळें, समुद्रावरील वर्चस्व व त्यापासून उत्पन्न होणारें साम्राज्य हीं साहजिकपणेंच इंग्लंडच्या वांट्यास आलीं.

इ. स. १५०० ते १६००:—ब्रिटननें स्थापलेल्या साम्राज्याच्या विस्तारास इ. स. १६०० पासून प्रारंभ होतो. कोलंबस व व्हास्को डी गामा यांच्या प्रयत्नांनीं १५ व्या शतकाच्या अखेरीस ॲटलँटिक महासागर माणसाच्या दळणवळणास खुला झाला होता. या शोधांचा फायदा घेऊन समुद्रापलीकडे राज्य स्थापण्याचे प्रयत्न स्पेन व पोर्च्युगाल या दोन राष्ट्रांनीं तावडतोब सुरू केले व त्यांत त्यांनीं १६ व्या शतकामध्यें अभूतपूर्व यश देखील मिळविलें. ही सर्व परिस्थिति लक्षांत घेतां पश्चिम

यूरोपांतील राष्ट्रांमध्यें इ. स. १५०० नंतर समुद्रापलीकडे मुलूख मिळविण्याची जी अहमहमिका सुरू झाली तीमध्यें इंग्रज लोक बरेच मागें पडले असें म्हटलें पाहिजे. राष्ट्रांच्या चढाओढीमध्यें कालांतरानें ज्या राष्ट्रानें इतर सर्वांस मागें टाकलें, तेंच राष्ट्र राज्यप्रसाराच्या प्रथम प्रयत्नांत इतरांच्या मागें राहिलें असावें, हा प्रकार थोडा आश्चर्यकारक होय. याचीं दोन तरी कारणें स्पष्टपणें दाखवितां येतात.* एकतर १६ व्या शतकाच्या प्रथमार्धांत इंग्रज लोकांची साहसप्रवृत्ति स्तंभित झालेली होती. या काळामध्यें समुद्रावरील धाडसाचीं कामें इंग्रज लोकांकडून मुळींच झालीं नाहींत, असा याचा आशय नव्हे. परंतु नेटाच्या, चिकाटीच्या व परिणामांच्या दृष्टीनें इंग्रज लोकांच्या प्रयत्नांची इतर राष्ट्रांनीं केलेल्या प्रयत्नांशीं तुलना केली असतां, ते विशेष महत्त्वाचे आहेत असें वाटत नाहीं. इंग्रज लोकांचा हा साहसाभाव कांहीं अंशीं तत्कालीन स्थानिक परिस्थितीमुळें उत्पन्न झाला होता. १६ व्या शतकाच्या प्रथमार्धांत इंग्रज लोक धार्मिक सुधारणेमध्यें अगदीं गढून गेले होते. धर्मजागृतीची जी लाट प्रथमतः मध्ययूरपमध्यें उत्पन्न झाली ती यावेळीं इंग्लंडच्या किनाऱ्यावर येऊन थडकल्यामुळें तेथें जो क्षोभ उत्पन्न झाला, त्यामध्यें इंग्रज लोकांचें लक्ष इतकें व्यग्र झालें कीं समुद्रावरील बदललेल्या परिस्थितीचा फायदा घेण्यास त्यांस सवड मिळाली नसावी. सारांश या वेळेस इंग्लंडच्या राष्ट्रीय पुरुषाची दृष्टि बहिर्मुख नसून अंतर्मुख होती. या दीर्घकालीन मूर्च्छितावस्थेंतून इंग्रज लोक जेव्हां खडबडून जागे झाले, व व्यापार, वसाहती व साम्राज्य यांकरितां इतर यूरोपीय राष्ट्रांशीं चढाओढ करण्यास त्यांनीं सुरवात केली, तेव्हां त्यांच्या राष्ट्रीय शक्तीस एक भलतेंच व अपायकारक वळण लागलें. जमिनीप्रमाणेंच खुल्या समुद्रावर देखील राष्ट्रांची मालकी असूं शकते ही कल्पना त्यावेळीं प्रबळ होती. याच कल्पनेनुसार पोपनें आपल्या प्रसिद्ध आज्ञापत्राच्या द्वारें समुद्रावर एक काल्पनिक रेघ कल्पून, तिच्या पूर्व व पश्चिमेकडील देश पोर्च्युगाल व स्पेन यांमध्यें अनुक्रमें वांटून दिले होते. परंतु अशा रीतीनें पूर्व व पश्चिमेकडील देश पोर्च्युगाल व स्पेन यांचे होते इतकेंच नव्हे, तर समुद्रांतून त्या त्या देशांस जाणाऱ्या मार्गांवर देखील या राष्ट्रांची मालकी होती असा त्याकाळीं समज होता. या कारणास्तव, केवळ इंग्रज लोकांचेंच स्वामित्व राहूं शकेल

*Townshend Warner: Landmarks in English Industrial History. Page 161.

असा एखादा नवीन मार्ग शोधून काढण्याचा इंग्रज लोकांनीं प्रयत्न चालविला. उत्तर ध्रुवाच्या दक्षिणेकडील प्रदेशांतून पूर्व अथवा पश्चिम दिशेकडे जाणारा एखादा नवीन मार्ग शोधून काढावा ही या प्रयत्नांची दिशा होती. उदाहरणार्थ, १५७६ मध्यें फ्रोबिशर यानें वायव्य दिशेकडे पर्यटण करून कॅथेचा मार्ग शोधून काढण्याचा प्रयत्न केला, व त्यानंतर दहा वर्षांनीं डेव्हिस नांवाचा एक इंग्रज गृहस्थ त्याच वर्फाच्छादित प्रदेशांत नवीन मार्ग शोधून काढण्यांत गुंतला असल्याचें आढळून येतें. या अशक्य ध्येयाचे संपादनार्थ बऱ्याचशा इंग्रज लोकांनीं आपले प्राण खर्ची घातले. व त्यांपासून इंग्रज लोकांच्या नौकानयनाचा इतिहास जरी बराच उज्ज्वल झाला असला, तरी त्यांचा दृश्य फायदा मुळींच झाला नाहीं.

उत्तर समुद्रांतून पूर्व अथवा पश्चिमेकडे जाणारे मार्ग शोधून काढण्याचे इंग्रज लोकांचे प्रयत्न इ. स. १६३१ पर्यंत चालले होते. परंतु मध्यंतरीं इलिझाबेथ राणी इंग्लंडच्या गादीवर आल्यानंतर इंग्रज लोकांच्या साहसाची दिशा बदलली. तिच्या कारकीर्दींत स्पेन व इंग्लंड या दोन देशांमध्यें विरोध उत्पन्न झाला. इंग्लंडनें या वेळेस प्रोटेस्टंट पंथाचा स्वीकार केला असून स्पेन देश कॅथॉलिक पंथाचा कट्टा पुरस्कर्ता होता; इतकेंच नव्हे तर तेथें प्रोटेस्टंट पंथाच्या लोकांचा अनन्वित रीतीनें छळ होत असे. कांहीं अशीं या धार्मिक विरोधामुळें या दोन देशांमध्यें लवकरच वैमनस्य आलें, व म्हणून स्पेनच्या व्यापारास नुकसान पोहोंचविण्याची व त्याच्या समुद्रापलीकडील साम्राज्यास उपद्रव देण्याची इच्छा इंग्रज लोकांत उत्पन्न झाली. स्पेनची जहाजें लुटणें हें देशाभिमानाचें कार्य बनलें; इतकेंच नव्हे तर हीं जहाजें अमेरिकेंतील खाणींत सांपडलेल्या खजिन्यानें भरून येत असल्यामुळें, आर्थिकदृष्ट्या देखील हा धंदा किफायतशीर होता. सोन्याचांदीच्या पत्र्यांनीं भरून येणारीं स्पॅनिश जहाजें लुटणें हा यावेळीं इंग्लंडांतील प्रत्येक साहसी पुरुषाच्या महत्त्वाकांक्षेचा विषय बनून राहिला. या मार्गानें ज्या लोकांनीं विशेष कीर्ति मिळविली त्यांमध्यें ड्रेक हॉकिन्स इत्यादि नांवें अग्रगण्य होत.

परंतु ड्रेक व हॉकिन्स हे लोक लुटारू, वाटमारे किंवा पेंढारी या वर्गांतील होते.* इंग्लंडच्या फायद्याकरितां ते फ्रेंच जहाजांस लुटीत, परंतु चांचे लोकांपेक्षां त्यांचा

* Townshend warner: Page 114 "They were essentially rovers."

दर्जा विशेष श्रेष्ठ नव्हता. त्यांचें कार्य विधायक स्वरूपाचें नसून विध्वंसक स्वरूपाचें होतें, व ब्रिटिश साम्राज्यमंदिराची भव्य इमारत त्यांच्या हातून निर्माण होणें शक्य नव्हतें. इंग्लंडच्या साम्राज्याच्या स्थापनेविषयीं विचार करावयाचा असल्यास आपणांस आपली दृष्टि निराळ्या बाजूस वळविली पाहिजे. इंग्रज लोकांचे वसाहती स्थापण्याचे हेतुपुरःसर प्रयत्न इलिझाबेथच्या कारकीर्दीच्या अखेरीस सोळाव्या शतकाच्या चतुर्थ पादांत १५८३, ८४, ८७ व ९० या वर्षीं करण्यांत आले, परंतु ते मुळींच यशस्वी झाले नाहींत. समुद्रावरील वादळांमध्यें कांहींचीं जहाजें बुडालीं, तर रानटी लोकांशीं वैर आल्यामुळें कांहींनीं आपल्या घरचा रस्ता सुधारावा; आणि कांहींनीं विशेष धाडस करून समुद्रकिनाऱ्यापासून दूरवर प्रवेश केला तर त्यांचा समूळ नाश व्हावा, अशाच रीतीनें या वसाहतीसंबंधीं प्रयत्नांचा शेवट लागला. इलिझाबेथच्या कारकीर्दीत वरील प्रयत्न सिद्धीस गेले नाहींत याचें कारण असें होतें कीं, नवीन वसाहती करण्यास जाणाऱ्या लोकांमध्यें जे गुण असावयास पाहिजेत ते त्यावेळच्या इंग्रज वसाहतवाल्यांमध्यें नव्हते. अल्पावधीमध्यें लुटारू लोकांप्रमाणें संपत्ति मिळवून परत आणावी हाच त्यांचा उद्देश असे. इंग्लंडचे १६ व्या शतकांतले वसाहतवाले सुवर्णप्राप्तीकरितां हपापलेले सुखवस्तु गृहस्थ होते, व या नवीन देशांमध्यें संपत्ति प्राचुर्यानें गोळा करितां येईल असा त्यांचा समज असे. जमिनीची मशागत करून संपत्ति उत्पन्न करण्यास लागणारी चिकाटी त्यांचे अंगांत नसल्यामुळें, ते लवकरच निराश होत. परंतु इ. स. १६०१ मध्यें पहिला जेम्स राजा इंग्लंडचे गादीवर आला त्या सुमारास, अमेरिकेमध्यें आळशी अथवा उतावळ्या लोकांचा टिकाव लागणें शक्य नाहीं ही गोष्ट इंग्रज लोकांचे लक्षांत आली होती असें दिसतें. यावेळीं नवीन वसाहती करण्यास जाणाऱ्या लोकांस बेकन यानें असा स्पष्ट उपदेश केला कीं, जमिनीखालील संपत्ति उकरून काढण्याचे भरीस पडूं नका. अर्थात्, जमिनीची लागवड करूनच तुमचा फायदा होईल, हें त्यांच्या मनांवर बिंबविण्याचा त्याचा उद्देश होता. १७ व्या शतकांत सुवर्णशोधाचे ऐवजीं जमिनीच्या मशागतीची कल्पना रूढ झाली, तेव्हां लवकरच वसाहतवाल्यांचें पाऊल पुढें पडावयास सुरवात झाली. याच सुमारास इंग्लंडांतील कांहीं लोकांना आपली जन्मभूमि सोडून जाण्यास एक कारण झालें व त्यामुळें वसाहतींच्या स्थापनेस मदत झाली. इंग्लंडमध्यें ख्रिस्ती धर्माच्या ज्या पंथाचा राजघराण्यानें स्वीकार केला होता, त्याहून भिन्न धार्मिक मतें प्रतिपादन

करणाऱ्या लोकांचा तेथें त्यावेळीं छळ होत असे; व म्हणून जेथें आपापल्या मताप्रमाणें चालण्याचें स्वातंत्र्य राहील तोच आपला देश, असें समजून अनेक इंग्रजांनीं देशत्याग करून अमेरिकेमध्यें कायमचें घर केलें. "पिल्ग्रिम्स फादर्स" यांची न्यू इंग्लंडमधील वसाहत किंवा कॅथॉलिक लोकांची मेरीलँड येथील वसाहत अशाच रीतीनें उत्पन्न झाली. सारांश इलिझाबेथच्या कारकीर्दींत द्रव्यास हपापलेले इंग्रज वसाहती स्थापण्यास जाऊन निराश होऊन परत येत, तर हे १७ व्या शतकांतील वसाहतवाले आपला देश कायमचा सोडण्याचा निश्चय करून नवीन देशांतील मीठभाकरीवर उपजीविका करण्यास राजी असल्यामुळें, तेथें त्यांची भरभराट होई.

राज्यविस्तार किंवा वसाहतींची स्थापना याविषयीं विचार करितां, १६ वें शतक इंग्रज लोकांस अत्यंत दुर्दैवाचें गेलें. १५५८ सालीं इंग्लंडच्या ताब्यांत असलेला फ्रान्समधील कॅलेचा किल्ला फ्रेंच लोकांस शरण गेला. व त्यानंतर १५ दिवसांनीं त्याजवळचा गीनचा किल्ला फ्रेंचांनीं काबीज केला, तेव्हां यूरपच्या मुख्य भूमीमध्यें इंग्लंडचें एक देखील ठाणें शिल्लक राहिलें नाहीं. इंग्लंडची राणी मेरी हिला याबद्दल अत्यंत वाईट वाटलें. ती नेहमीं म्हणत असे कीं, मी मरेन तेव्हां कॅलें हें नांव माझ्या अंतःकरणावर कोरलेलें सांपडेल. परंतु ही हानि अपमानकारक असली तरी, त्यावेळच्या लोकांस जितकी अनर्थावह ती वाटत होती तितकी ती खास नव्हती. कारण यापूर्वीच इंग्रज लोकांच्या महत्त्वाकांक्षेस निराळें वळण लागलें होतें. फ्रान्समधील मुलूख काबीज करण्याची लष्करी हाव सोडून, समुद्रावरील वर्चस्व स्थापन करून जगांतील दूरदूरच्या प्रदेशांस हात घालण्याच्या प्रयत्नांस इंग्रज लोक यापूर्वींच लागले होते.

१६०० पासून आतांपावेतोंच्या ब्रिटिश साम्राज्याच्या उत्कर्षासंबंधानें विचार करूं गेलें असतां, या कालाचे आपणांस स्थूलमानानें दोन विभाग करितां येतात. इ. स. १७८३ म्हणजे ज्या वर्षी इंग्लंडच्या मूळच्या १३ वसाहतींनीं आपलें स्वातंत्र्य स्थापन केलें तें वर्ष—या दोन विभागांतील भेदरेषा होय.* प्रथमविभागामध्यें—ह्मणजे १६०० ते १७८३ या अवधींत—इंग्रज लोकांनीं साम्राज्य स्थापिलें; तें आधींच मोठें होतें व तें त्यापेक्षांही मोठें होईल अशी आशा बाळगण्यास जागा होती. परंतु १७८३ मध्यें त्यांतील बराचसा महत्त्वाचा भाग गळून पडला व त्यानंतर वसाहती स्थापण्याचे

* Marriat Political. Institutions, Page 309.

कामास इंग्रज लोकांस पुन्हां एकवार सुरवात करावी लागली. कानडा, दक्षिण आफ्रिका, ऑस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, या ब्रिटिश साम्राज्यांतील प्रमुख वसाहतींची भरभराट यानंतरच झाली असून, त्यांपैकीं दक्षिण आफ्रिका ही वसाहत यानंतरच काबीज करण्यांत आली.

इ. स. १६०० ते १७८३:—प्रथम आपण साम्राज्योत्कर्षाच्या पहिल्या कालविभागाचा विचार करूं. इ. स. १६०० या वर्षी इलिझाबेथ राणीनें एका व्यापारी मंडळीस ईस्ट इंडीजशीं व्यापार करण्याकरितां सनद दिली; व याच मंडळीच्या (Company) प्रयत्नांनीं ब्रिटिश साम्राज्याचा पाया आशियाखंडांत भक्कम पायावर रोवला गेला इकडे लक्ष दिलें असतां, साम्राज्यविस्ताराच्या सनदशीर इतिहासास १६०० मध्यें प्रारंभ झाला असें दिसून येईल.* यानंतर लवकरच ह्मणजे १६०७ या वर्षी अशाचतऱ्हेची एक सनद व्हर्जीनिया नांवाच्या दुसऱ्या एका मंडळीस अमेरिकेशीं व्यापार करण्यासाठीं दिली गेली. अशा प्रकारें साम्राज्यविस्तारास आशियाखंडांत विशेषेंकरून हिंदुस्थानांत, व अमेरिकेमध्यें विशेषेंकरून युनाइटेड स्टेट्स या नांवानें सध्यां प्रसिद्ध असलेल्या राष्ट्राच्या पूर्वेकडील प्रदेशांत सुरवात झाली. परंतु हिंदुस्थान ही वसाहत नसल्यामुळें, येथें आपणांस अमेरिकेंतील साम्राज्यविस्ताराच्या इतिहासाचाच विचार करावयाचा आहे. १६०७ ते १७३४ या १२५ वर्षांच्या अवकाशांत, सध्यां युनाइटेड स्टेट्स या नांवानें प्रसिद्ध असलेल्या राष्ट्राच्या पूर्वप्रदेशांत इंग्लंडच्या मूळच्या १३ वसाहती स्थापन झाल्या होत्या. त्यांची पूर्वेकडील सीमा ॲटलँटिक महासागर असून ॲलेघनी पर्वतांची रांग त्यांच्या पश्चिमेस होती. परंतु ॲलेघनी पर्वताच्या पलीकडील मुलूख कोणाच्या ताब्यांत असावा, याबद्दल लवकरच लढा उत्पन्न झाला. ज्याबरोबर हा लढा उत्पन्न झाला त्या शत्रूचें नांव फ्रान्स हें होय. १८ व्या शतकांत फ्रान्स व इंग्लंड यांजमध्यें एक लांबलचक शतवार्षिक युद्ध चाललें होतें असें ह्मटलें असतां चालेल.† परंतु १४ व्या शतकांत तिसरा एडवर्ड या राजाचे कारकीर्दींत सुरू झालेल्या शतवार्षिक युद्धाप्रमाणें, सबंध फ्रान्स किंवा त्यांतील बराचसा महत्त्वाचा मुलूख काबीज करणें हा या १८ व्या शतकांतील युद्धामध्यें इंग्लंडचा हेतू नसून, वसाहतींचा विस्तार वाढविणें हाच या युद्धाचा अंतिम व निश्चित उद्देश होता. या युद्धांत मार्लबरो यानें

* Marriat: Page 310.

† Townshend Warner: Page 245.

फ्रान्सवर स्वारी करण्याचा धाक घातला व पुढें नेपोलियननें इंग्लंडच्या स्वारीची तयारी चालविली, ही गोष्ट खरी. परंतु एकंदरींत, व्यापकदृष्टीनें विचार करितां, मातृदेशास हतवीर्य करून त्याच्या वसाहती काबीज करणें, हाच या युद्धाचा मुख्य उद्देश होता. फ्रान्सवर यूरोपच्या बाजूनें हल्ला चढविल्यास समुद्रावर आपणांस प्रतिरोध करण्याचें फ्रान्सचें सामर्थ्य कमी होईल, हें ध्येय पिट या इंग्रज मुत्सद्यानें जाहीर केलें होतें. या दृष्टीनें विचार केला असतां, १८ व्या शतकांतील फ्रान्स व इंग्लंड यांमधील तीन युद्धें एकाच महानाटकाचे तीन अंक होत. या महायुद्धाचे योगानें अमेरिकेंत झालेल्या परिणामांचाच येथें आपणांस विचार करावयाचा आहे. तेथें ऍटलँटिक महासागराच्या किनाऱ्यावर इंग्रज वसाहतींची रांग दक्षिणोत्तर पसरली होती हें पूर्वी सांगितलेंच. या रांगेच्या दक्षिण व उत्तर टोंकांस, मिसिसिपि व सेंट लॉरेन्स या नद्यांचे मुखांशीं, अनुक्रमें लुइसियाना व कानडा या दोन फ्रेंच वसाहती होत्या. कानडा येथील फ्रेंच वसाहत इ. स. १६०४ मध्यें स्थापण्यांत आली असून, लुइसियाना ही वसाहत १७०९ मध्यें स्थापण्यांत आली होती. यानंतर लवकरच ऍलेघनी पर्वताच्या पश्चिमेकडील मुलुखांवर फ्रेंच लोकांनीं आपला हक्क सांगितल्याचें ऐकण्यांत येतें. मिसिसिपि व सेंट लॉरेन्स या नद्यांवर फ्रेंच लोकांचे पाय भक्कम रीतीनें रोवले गेल्यामुळें, त्यांची स्थिति लष्करीदृष्ट्या देखील मजबूत होती. मात्र एक उणीव त्यांत राहिली होती. कानडा व लुइसियाना, या त्यांच्या एकमेकांपासून दूरवर असणाऱ्या वसाहतींस जोडणारी एखादी मजबूत किल्ल्यांची रांग त्यांस बांधतां आली नव्हती. असली किल्ल्यांची रांग नसून फ्रेंच लोकांनीं ॲलेघनी पर्वताच्या पश्चिमेकडील मुलुखावर हक्क लावणें व इंग्रज वसाहतवाल्यांस पर्वतापलीकडे कोंडणें व्यर्थ होतें; व म्हणून अशी एक किल्ल्यांची रांग स्थापन करणें हा १८ व्या शतकांत फ्रेंच लोकांच्या अमेरिकेंतील लष्करी धोरणाचा मुख्य उद्देश होता. १७५६ ते १७६३ या सप्तवार्षिक युद्धानें या लढ्याचा निकाल लावला. या युद्धांत फ्रान्सचा पूर्ण पराभव झाला इतकेंच नव्हे, तर १७६३ सालीं झालेल्या व्हॉर्सेल्सच्या तहानें फ्रेंचांचा कानडा प्रांत देखील ब्रिटिश राज्यास जोडला गेला.

१७६३ मध्यें इंग्रज लोकांस संपूर्ण उत्तर अमेरिका खंडाचें स्वामित्व प्राप्त झालें. परंतु उन्नतीच्या या परमावधींतच भावी पराभवाचें बीं पेरलेलें होतें. कानडा ब्रिटिश राज्यास जोडतेवेळींच कांहीं लोकांनीं या धोरणाबद्दल शंका प्रदर्शित केली. कानडा-

मध्यें फ्रेंच लोकांचा अंमल होता तोपावेतों, इंग्रज वसाहतींस आपल्या मातृदेशाशीं राजनिष्ठ रहावयास तें एक मोठें सबळ कारण होतें. परंतु फ्रेंच सत्तेचें दडपण नाहींसें झाल्यावर त्यांची राजनिष्ठा पूर्वीप्रमाणें कायम राहण्याचें तें मोठें कारण नाहींसें झालें. एका विदेशीय ग्रंथकारानें याच वेळेस लिहून ठेवलें कीं युद्धखर्चाबद्दल इंग्लंड लवकरच वसाहतींकडे मागणें करील व उत्तरादाखल लागलीच त्या इंग्लंडचें जूं झुगारून देतील. हें भविष्य अगदीं अक्षरशः खरें ठरलें, व वीस वर्षांच्या आंतच १७८३ मध्यें या १३ वसाहतींनीं आपलें स्वतंत्र राष्ट्र स्थापन केलें.

इ. स. १७८३ ते १९२०:—वर ब्रिटिश साम्राज्योत्कर्षाच्या केलेल्या दोन विभागांपैकीं दुसऱ्या विभागास इ. स. १७८३ सालीं सुरवात होते; व तेव्हांपासून आजपावेतों ब्रिटिश साम्राज्याचा विस्तार एकसारखा वाढत असलेला दिसून येतो. कानडा, साउथ आफ्रिका, न्यू झीलंड, न्यू फाउंडलंड व ऑस्ट्रेलिया या साम्राज्यांतील प्रमुख असलेल्या वसाहतींच्या भरभराटीस १७८३ पासूनच मुख्यत्वेंकरून सुरवांत झाली असून, त्यांपैकीं एक वसाहत नेपोलियनशीं झालेल्या युद्धांत ब्रिटिश राजसत्तेच्या अंकित झाली. या सर्व वसाहतींच्या भरभराटीस, प्रत्यक्ष अगर परोक्षपणें, मूळच्या तेरा वसाहती स्वतंत्र झाल्यानेंच उत्तेजन मिळालें; व आतां ब्रिटिश वसाहतवाल्यांचा ओघ या नवीन प्रदेशांकडे सुरू झाला. कानडाच्या इतिहासाकडे लक्ष दिलें तरी आपणांस हा प्रकार कळून येण्यासारखा आहे. कानडा ही प्रथमतः फ्रेंच वसाहत असून १७६३ मध्यें व्हार्सेल्झच्या तहानें ती इंग्लंडच्या ताब्यांत आली, हें वर सांगितलेंच आहे. यानंतर सुमारें १७७३ सालापासून येथें इंग्रज वसाहतवाल्यांचा भरणा होण्यास सुरवात झाली. १७७३ त अमेरिकेतील स्वातंत्र्ययुद्धामध्यें तेथील जे वसाहतवाले इंग्लंडशीं राजनिष्ठ राहिले होते, त्यांजवर सामाजिक बहिष्कार पडल्यामुळें त्यांची स्थिति तेथें फारच शोचनीय झाली; व या सर्व लोकांस कानडामध्यें फुकट जमिनी देऊं केल्यामुळें त्यांच्या झुंडी कानडामध्यें वसाहत करावयास येऊं लागल्या. संयुक्त संस्थानांतून येणाऱ्या लोकांस इंग्लंडमधून येणाऱ्या लोकांची जोड मिळून तेथें इंग्रज वसाहतवाल्यांचा एक मोठा वर्ग उत्पन्न झाला. अशा रीतीनें कानडामध्यें दोन मोठाले तट पडले. पूर्वीचे वसाहतवाले फ्रेंच भाषा बोलणारे असून रोमन कॅथॉलिक पंथाचे होते, व त्यांचा मुख्य भरणा क्वेबेक प्रांतामध्यें झाला होता. नवीन येणारे लोक इंग्रज असून प्रोटेस्टंट पंथानुयायी होते व ते पश्चिमेकडे पसरले होते. हे दोन्ही

वर्ग एकमेकांपासून भिन्न असल्यामुळें त्यांमध्यें वारंवार तंटेबखेडे व्हावयास सुरुवात झाली, व त्यांच्या मुळाशीं जो परस्पर द्वेषभाव आहे तो अद्यापही पूर्णपणें शांत झालेला दिसत नाहीं. प्रांतिक दुरभिमान व वंशाभिमान यांचें वारें तेथें विशेष जोरानें वाहतांना दिसून येतें; व युनाइटेड स्टेट्ससारख्या प्रबळ शेजाऱ्याच्या भीतीनें आपसांत कलहाग्नि वाढविण्याची प्रवृत्ति कमी होत असली तरी, " ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिके " मध्यें पूर्ण ऐक्यभाव नांदत असलेला केव्हांहि दिसून आला नाहीं. सुमारें १८४८ मध्यें तेथें जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाली, व त्यानंतर १८६७ मध्यें ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका या नांवाचें संयुक्त राष्ट्र (Federal State) स्थापन झालें. संयुक्तराष्ट्रीय (Federal) पद्धति १८६७ मध्यें अस्तित्वांत आली तेव्हां ऑन्टेरिओ, क्वेबेक, नोव्हा स्कॉशिया व न्यू ब्रन्स्विक हे संघाचे चार घटक होते. त्यांत कालांतरानें मॅनिटोबा, व्हँकूव्हर, प्रिन्स एडवर्ड आयलंड, आल्बर्टा आणि सास्कट्चेवन या प्रांतांची भर पडली. हे नऊ प्रांत कॅनेडियन पॅसिफिक रेल्वेनें एकमेकांशीं निगडित झाले असून त्यांच्या संघास " डोमिनियन ऑफ ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका " हें नांव आहे.

कायदे करण्याचा हक्क राजा व स्थानिक पार्लमेंट यांमध्यें निविष्ट असतो. पार्लमेंटचे दोन विभाग असतात, सेनेट व हाउस ऑफ कॉमन्स. सेनेट अथवा वरिष्ठ सभा ही सर्वस्वीं सरकारनियुक्त असून तिच्या सभासदांची नेमणूक हयातीपावेतों होत असते. इ. स. १९१० मध्यें एकंदर सभासदांची संख्या ८७ होती. नेमणुकीचा अधिकार राजास असून तो त्यास स्थानिक प्रधानमंडळाच्या सल्ल्यावरून वापरावयाचा असतो. सेनेटच्या एकंदर सभासदांपैकीं क्वेबेक व ऑन्टेरियो या दोन प्रांतांतून प्रत्येकीं २४ सभासदांची नेमणूक होत असून बाकीचे सभासद इतर प्रांतांत वांटलेले आहेत. प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांच्या संख्येविषयीं असा निर्बंध आहे कीं, क्वेबेक प्रांताचे किमानपक्षीं ६५ सभासद असलेच पाहिजेत. राहिलेल्या सभासदांची वांटणी लोकसंख्येच्या प्रमाणावर निरनिराळ्या प्रांतांमध्यें झाली असते. अंमलबजावणीचा अधिकार गव्हर्नर जनरलकडे असून त्याच्या मदतीस स्थानिक प्रधानमंडळ असतें; परंतु तें तेथील गव्हर्नर जनरलास जबाबदार नसून स्थानिक कायदेमंडळास जबाबदार असतें. प्रधानमंडळास किंग्स प्रिव्ही कौन्सिल असें नांव आहे. या संघाच्या घटकांस प्रांत (Province) असें नांव आहे. प्रांताचा मुख्य अधिकारी यांस लेफ्टनंट

गव्हर्नर अशी संज्ञा असून त्याची नेमणूक गव्हर्नर जनरलप्रमाणें साम्राज्यसरकारतर्फे न होतां कानडाच्या वरिष्ठ सरकारकडून होत असते. प्रत्येक प्रांतास आपापलें स्थानिक काम चालविण्यासाठीं एक कायदेमंडळ असतें, व मध्यवर्ती कायदेमंडळा-प्रमाणें या कायदेमंडळांतहि जबाबदार पद्धतीस अनुसरून सर्व कामकाज करण्यांत येतें. परंतु कानडांतील प्रांतिक कायदेमंडळांसंबंधीं एक मुख्य विशेष असा आहे कीं, क्वेबेक व नोव्हा स्कॉशिया हे दोन प्रांत खेरीज करून, राहिलेल्या सात प्रांतांतील कायदेमंडळें एकसभात्मक आहेत. एकसभात्मक कायदेमंडळाचा स्वीकार केल्याचीं साम्राज्यांतील सर्व वसाहतींमध्यें हीं एवढींच उदाहरणें होत.

ऑस्ट्रेलियाः––अमेरिकेंतील मूळच्या १३ वसाहती गमावल्यामुळेंच आस्ट्रे-लियामध्यें इंग्रज लोकांची वसाहत होण्यास सुरवात झाली, असें म्हटलें असतां चुकीचें होणार नाहीं. इ. स. १७७३ पावेतों कॅरोलिना या अमेरिकेंतील वसाहतीमध्यें इंग्लं-डमधील जन्मठेपेची शिक्षा झालेले कैदी पाठविण्यांत येत असत. परंतु कॅरोलिना स्वतंत्र झाल्यानंतर इंग्लंडचे गुन्हेगार आपल्या हद्दींत येऊं देण्याचें तिनें नाकारलें. १७६९ सालीं कॅप्टन् कुक यानें आस्ट्रेलियांतील कांहीं भागाचा दुसऱ्यानें शोध लावून इंग्लंडच्या राजाच्या नांवानें तो देश हस्तगत केला होता, व इंग्लंडच्या गुन्हेगारांकरितां या भागाचा उपयोग करावा अशी सूचना करण्यांत आली. १८८७ सालीं गुन्हेगारांची पहिली टोळी इंग्लंडहून ऑस्ट्रेलियांतील बॉटनी बे या ठिकाणीं रवाना करण्यांत आली, व याच लोकांच्या निवासामुळें न्यू साउथ वेल्स ही ऑस्ट्रे-लियांतील इंग्रज लोकांची पहिली वसाहत निर्माण झाली. तीस वर्षेपावेतों न्यू साउथ वेल्स हें याप्रमाणें काळ्या पाण्याची शिक्षा भोगविण्याचें ठिकाण राहिलें. परंतु १८२१ सालीं स्वतंत्र वसाहतवाल्यांकरितां हा देश खुला करण्यांत आला व १८४० सालीं तेथें गुन्हेगार पाठविण्याची पद्धत बंद पडली. १८४० पावेतों तेथील राज्यपद्धति लष्करी स्वरूपाची होती. परंतु १८४२ मध्यें तेथें लोकनियुक्त व सर-कारनियुक्त सभासदांचें एक संमिश्र कायदेकौन्सिल स्थापण्यांत आलें. १८५० मध्यें या वसाहतवाल्यांस स्वयंनिर्णयाचा हक्क देऊन आपली शासनपद्धति ठरविण्याची परवानगी देण्यांत आली व त्याबरहुकूम न्यू साउथ वेल्स, न्यू झीलंड, इत्यादि ठिकाणीं १८५३–५४ सालीं जबाबदार राज्यपद्धतीची स्थापना झाली. परंतु कान-डाप्रमाणेंच येथेंहि जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यावर आपला संघ निर्माण

करावा अशी वसाहतवाल्यांमध्यें इच्छा उत्पन्न झाली. सुमारें १८८४ पासून अशा तऱ्हेचे प्रयत्न चालले होते, व इ० स० १९०० मध्यें ते फलद्रूप होऊन सर्व ऑस्ट्रेलियांतील वसाहतींचा संघ स्थापण्यांत आला.

इ. स. १९०० च्या कॉमनवेल्थ ॲक्टच्या योगानें आस्ट्रेलियन संघांतील सहा वसाहती बऱ्याच दृष्टींनीं एकजीव झाल्या आहेत. गव्हर्नर जनरल हा तेथील मुख्य अधिकारी असून तो ब्रिटनच्या गादीचा प्रतिनिधि असतो, व त्यास स्थानिक कायदेमंडळाच्या साह्यानें कायदे करितां येतात. कानडांतील पद्धतीप्रमाणें येथेंही पार्लमेंटचे दोन विभाग असतात. परंतु कायदेमंडळांतील वरिष्ठ अथवा सेनेटसभेची रचना भिन्न रीतीनें झाली असते. ती सरकारनियुक्त सभा नसून लोकनियुक्त असते व ती सर्व संस्थानांचें एकीकरण दर्शविते. कारण कीं प्रत्येक संस्थानास सारखेच म्हणजे प्रत्येकीं सहा सभासद सेनेटमध्यें देण्यांत आले आहेत. या तुल्यसंख्याक पध्दतीनें आणखी एक फायदा होतो तो असा कीं कोणत्याही एकट्या संस्थानावर त्याच्या मर्जीविरुद्ध सहसा जुलूम होणार नाहीं अशी त्याचे योगानें हमी असते. वरील प्रकारें सध्यां सेनेटच्या एकंदर सभासदांची संख्या एकूण छत्तीस भरते. अंमलबजावणीचा अधिकार गव्हर्नर जनरल व त्याचें प्रधानमंडळ यांस असतो. प्रधानमंडळांतील सात सभासद हे एकेका खात्याचे अध्वर्यु असतात व ते कायदेमंडळाचे सभासद असलेच पाहिजेत असा कायदा आहे. संघाच्या घटकावयवास संस्थान असे बहुमानात्मक नांव असतें. त्यांच्या मुख्य अधिकाऱ्यास लेफ्टनंट गव्हर्नर न म्हणतां गव्हर्नर अशीं संज्ञा आहे, व त्याची नेमणूक साम्राज्यसरकारकडून होत असते. वरील सर्व गोष्टी आस्ट्रेलियांतील राज्यव्यवस्थेंत तेथील घटकावयवांस असलेले अधिक संमानास्पद स्थान दर्शवितात. स्थानिक सरकारास स्थानिक राज्यव्यवस्थेसाठीं कायदेमंडळें असतात व त्यांमध्यें आणि सर्व राष्ट्राच्या मध्यवर्ती कायदेमंडळांत जबाबदार पध्दतींचे नियम पाळण्यांत येतात.

दक्षिण आफ्रिकाः—या देशांत दिसून येणारा वसाहतींचा संघ केप कॉलनी या मूळच्या वसाहतीपासून उत्पन्न झाला. कानडा ही ज्याप्रमाणें फ्रेंच लोकांची वसाहत होती त्याप्रमाणेंच केप ऑफ गुड होप येथील वसाहत प्रथमतः डच लोकांनीं १६५२ मध्यें स्थापिली होती. या वसाहतीचा त्यांस दोन प्रकारें उपयोग होत असे. ती हॉलंडमधून ईस्ट इंडीजकडे जाणाऱ्या जहाजांची मध्यवर्ती विसाव्याची जागा

होती. शिवाय तेथें त्यांनीं भाजीपाला मुबलक लाविला होता. हॉलंड व हिंदुस्थान यांमधील प्रवासास त्यावेळीं बरेच दिवस लागत असल्यामुळें केपमध्यें मिळणाऱ्या ताज्या भाजीपाल्याच्या योगानें स्कर्व्हीच्या तडाख्यांतून बऱ्याच डच खलाशांचा जीव वांचवितां येत असे. १८ व्या शतकाच्या अखेरपावेतों केप कॉलनी डच ईस्ट इंडीज कंपनीचा अवलंबित देश समजला जात असून बटेव्हिया येथून तिचा राज्य-कारभार चालत असे. परंतु इ. स. १७९५ मध्यें फ्रेंच राज्यक्रांतीच्या युद्धाचे वेळीं युनाइटेड प्रॉव्हिन्सेस—म्हणजे या वसाहतीचा मातृदेश, हॉलंड—फ्रेंच लोकांच्या भक्ष्यस्थानीं पडला, तेव्हां तेथील स्टॅटहोल्डर इंग्लंडला पळून आला व केप कॉलनीस फ्रेंच लोकांच्या तडाख्यांतून सोडविण्याची त्यानें इंग्लंडला विनंती केली. इंग्लंडनेंहि ही विनंति मान्य केली व १८१४ सालीं ज्यावेळेस यूरोपची नवीन घडी बसविण्यांत आली तेव्हां इंग्लंडनें नीदरलंडपासून हा देश ६००००० पाउंडास विकत घेतला.

इ. स. १८२० पावेतों इंग्रज लोकांचें लक्ष या वसाहतीकडे विशेषसें गेलें नाहीं. परंतु त्यानंतर इंग्रज लोकांनीं येथें वसाहत करण्यास सुरवात केली. लवकरच मूळचे डच शेतकरी व नवीन इंग्रज राज्यकर्ते यांमधील विरोधास सुरवात झाली. या विरोधाचीं कारणें कोणतीं, याचा येथें आपणांस विचार करण्याचें प्रयोजन नाहीं. एवढें सांगितलें म्हणजे पुरें कीं त्यामुळें १८३६—४० या वर्षी डच लोकांनीं आपला तळ उत्तरेकडे हालविला आणि ऑरेंज फ्री स्टेट्स व ट्रान्सव्हाल रिपब्लिक अशीं दोन नवीन स्वतंत्र संस्थानें स्थापन केलीं.

दरम्यान कांहीं लोकांनीं पोर्ट नेटल येथें वसाहत केली होती, व अनेक स्थित्यंत-रानंतर १८४३ त नेटलमध्यें ब्रिटिश राजसत्तेची द्वाही फिरविण्यांत आली. केप कॉलनी व नेटल या दोन वसाहतींस अनुक्रमें १८७२ व १८९३ मध्यें जबाबदार राज्यपद्धति देण्यांत आली. बोअर युद्धानंतर १९०२ मध्यें ऑरेंज फ्री स्टेट्स व ट्रान्सव्हाल हीं दोन संस्थानें ब्रिटिश राज्यास जोडलीं गेलीं; व १९०६—७ मध्यें त्यांस जबाबदार राज्यपद्धतीची देणगी देण्यांत आली. यानंतर कानडा व ऑस्ट्रेलिया या देशांतील वसाहतीप्रमाणेंच आफ्रिकेंतील निरनिराळ्या वसाहतींनीं आपणांस जबाब-दार पद्धति मिळाल्यानंतर संघ बनविण्याच्या प्रयत्नांस सुरवात केली व इ. स. १९०९ मध्यें झालेल्या यूनियन ॲक्ट नांवाच्या कायद्यानें त्यांच्या प्रयत्नास मूर्त स्वरूप

मिळालें. यूनियन ऑफ साउथ आफ्रिका या नांवानें प्रसिद्ध असलेला संघ ब्रिटिश साम्राज्यामध्यें वसाहतींच्या एकीकरणाचें सर्वांत ताजें व अलीकडील उदाहरण होय.

परंतु एके बाजूस कानडा व आस्ट्रेलिया आणि दुसऱ्या बाजूस दक्षिण आफ्रिका यांतील पद्धतीमध्यें एक महत्त्वाचा फरक आहे. कानडा व ऑस्ट्रेलिया हीं संयुक्त राष्ट्रें होत. त्यांची पद्धति संयुक्तराष्ट्रीय (Federal) स्वरूपाची आहे. परंतु दक्षिण-आफ्रिका संघाची शासनपद्धति एकतंत्री (Unitary) आहे. पहिल्या दोन राष्ट्रांत त्यांच्या घटकावयवांस कांहीं विशिष्ट व स्वतंत्र अधिकार असतात. परंतु ज्या चार वसाहती मिळून दक्षिण आफ्रिकेचा संघ निर्माण झाला, त्यांच्या स्वतंत्र अधिकारांचा पूर्ण लोप झाला असून ते सर्व तेथील मध्यवर्ती सभेस देण्यांत आले आहेत. त्यांमुळें स्थानिक सरकारांस असलेलीं कौन्सिलें हीं पार्लमेंटें नव्हत; तीं सर्व एकेरीं ह्मणजे एकसभात्मक आहेत; व तेथें जबाबदार पद्धतीसही अवकाश नसतो. मध्यवर्ती सभेचे मात्र सेनेट व प्रतिनिधिसभा असे दोन भाग असून, सेनेटची रचना नेमणूक व निवडणूक अशा मिश्रपद्धतीवर झालेली आहे. इतर बाबतींत या देशांतील राज्यपद्धतीचें वर वर्णिलेल्या राज्यपद्धतींशीं साम्य आहे. मात्र संघाच्या घटकांस प्रांत (Province) असें नांव असून त्यांतील मुख्य अधिकाऱ्यास ॲडमिनिस्ट्रेटर म्हणजे कारभारी असें नांव असतें, व त्याची नेमणूक दक्षिण आफ्रिकेच्या वरिष्ठ सरकारकडून करण्यांत येते.

२ वसाहतींचें वर्गीकरण.

ब्रिटिश साम्राज्यांतील ज्या वसाहतींस स्वयंशासनाचे अधिकार पूर्णपणें दिले आहेत त्यांचाच या पुस्तकांत विचार करण्याचें योजिलें आहे. प्रथमतः वसाहत या शब्दानें कोणता अर्थ सूचित होतो तें पाहूं. ज्या देशाची हवा चांगली, विस्तार मोठा व मूळची वस्ती कमी, व म्हणून या किंवा असल्या फायद्यांकरितां जेथें बाहेरील लोकांनीं रहावयास येऊन योगक्षेम चालविण्यास सोईचें होईल, अशा सर्व देशांस वसाहत हें नांव सामान्यतः देणें योग्य आहे; ज्या देशांत या गोष्टी ब्रिटिश लोकांस अनुकूल असल्यामुळें त्यांचा योगक्षेम चालतो त्या देशांस ब्रिटिश वसाहती हें नांव देतां येईल. परंतु या लौकिक अर्थापेक्षां कायद्याच्या दृष्टीनें वसाहत या शब्दाचा अर्थ जास्त व्यापक आहे. इंग्रजी कायद्याप्रमाणें ब्रिटिश आयलंड्स––यांमध्यें युनाइटेड किंगडम, चॅनेल आयलंड्स व आइल ऑफ मॅन यांचा समावेश होतो––व

ब्रिटिश इंडिया यांखेरीज बादशहाच्या ताब्यांत असलेल्या सर्व देशांस वसाहत हें नांव लावण्यांत येतें. यामुळें, जिब्राल्टर सारखा लढाऊ किल्ला, हाँगकाँगसारखें व्यापारी ठिकाण, व जेथें खरोखरीच अधिक लोकसंख्येस वाव आहे असे कानडा व ऑस्ट्रेलियासारखे देश, हे सरसकट कॉलनी या पंक्तीस बसविण्यांत येतात. परंतु कानडा, ऑस्ट्रेलिया, न्यू झीलंड, यूनिअन ऑफ साउथ आफ्रिका व न्यू फाउंडलंड येथील लोकांकडून अशी हरकत घेण्यांत येत असे कीं कॉलनी उर्फ वसाहत या शब्दामध्यें ताबेदारी व कमीपणा व्यक्त होतो, त्यापासून आपल्या स्वाभिमानास व इभ्रतीस कमीपणा येतो व आपल्या लोकांच्या विचारांचें व आकांक्षांचें क्षेत्र मर्यादित होतें. उदाहरणार्थ प्रो. लीकॉक यांनीं एकें ठिकाणीं म्हटलें आहे "आमचा वसाहत हा दर्जा गतकालीन होय, व त्याच्या आठवणीनें देखील आम्हांस त्रास होतो. त्यामुळें आमचे विचार कुंठित होतात व आमच्या येथील लोकांच्या देशाभिमानाचें क्षेत्र मर्यादित होतें. त्यामुळें आमच्या बौद्धिक शक्तीस क्षीणता येते व आमच्या येथें वाढलेल्या व शिक्षण झालेल्या लोकांची महत्त्वाकांक्षा कमी होते." त्याचप्रमाणें डॉक्टर पार्किन हे लिहितात "इंग्लंडच्या मोठ्या वसाहती त्यांच्या सांप्रतच्या स्थितीमध्येंच संतुष्ट राहिल्या तर ज्या लोकांपासून त्यांचा उगम झाला त्यांच्या तोंडास त्यांनीं काळिमा लावल्यासारखें होईल." वरील विचारसरणीस मान देऊन इ. स. १९०७ सालीं इंग्लंडमध्यें भरलेल्या वसाहतींच्या परिषदेंत (Colonial conference) साम्राज्यांतील या पांच प्रमुख देशांस self-governing dominions अथवा संक्षेपानें नुसतें dominions असें नांव देण्यांत आलें; त्यास अनुसरून या पुस्तकांत स्वायत्त, स्वयंशासक, स्वसत्ताक किंवा स्वयंशासित वसाहती हे शब्दप्रयोग डोमिनियन्स या अर्थीं वापरण्यांत येतील. सदरील देशांप्रमाणें जेथें जबाबदार राज्यपद्धति अस्तित्वांत नाहीं व म्हणून ज्या वसाहतींतील अंमलबजावणीचा अनियंत्रित अधिकार तेथील गव्हर्नरास बादशहाचा प्रतिनिधि या नात्यानें असतो, अशा सर्व देशांस क्राउन कॉलनी—बादशाही वसाहत—या नांवानें ओळखण्यांत येत असे. वरील पद्धतीनुसार जबाबदार पद्धतीचें अस्तित्व अगर तिचा अभाव या गोष्टीकडे लक्ष देतां वसाहतींचे डोमिनिअन्स व क्राउन कॉलनीज असे दोन व्यावर्तक (enclusive) विभाग पाडतां आले असते. परंतु वेस्ट इंडीजमध्यें कांहीं ठिकाणीं अंमलबजावणी खात्यावर ज्यांस ताबा नाहीं अशीं

लोकनियुक्त कायदेमंडळें आहेत, व तेथील लोकांनीं आपणांस क्राउन कॉलनी हें नांव लावण्यांत येऊं नयें अशी इच्छा प्रदर्शित केल्यामुळें कलोनिअल ऑफिसनें, जेथें जबाबदार राज्यपद्धति अस्तित्वांत नाहीं अशा सर्व वसाहतींस सरसकट क्राउन कॉलनी हें नांव लावणें सोडून दिलें आहे. ह्मणून ब्रिटिश वसाहतींच्या पोटविभागांचें वर्गीकरण करणें असल्यास पूर्वीप्रमाणें डोमिनिअन व क्राउन् कॉलनी असे विभाग न पाडतां (१) डोमिनिअन ह्मणजे स्वायत्त व (२) जेथें जबाबदार पद्धति अस्तित्वांत नाहीं अशा वसाहती, असे विभाग पाडणें यापुढें अधिक उचित होईल. या दुसऱ्या वर्गांत अर्थातच क्राउन् कॉलनींचाही समावेश होईल.

३ क्राउन कॉलनी (बादशाही वसाहत)

कलोनियल ऑफिसच्या वहिवाटीमुळें क्राउन कॉलनी या शब्दांचा अर्थ बराच संकुचित झाला असला तरी हा शब्द अद्याप देखील बऱ्याच वेळा पूर्वींच्या अर्थी वापरण्यांत येतो. म्हणून त्याचा अर्थ समजावून घेणें इष्ट आहे.

१८९९ मध्यें लिहितांना प्रे. वुड्रो वुइलसन् यांनीं क्राउन कॉलनीसंबंधीं असा उल्लेख केला आहे. ज्या वसाहतींत जबाबदार राज्यपद्धति नसते व जेथील राज्यकारभाराचीं सूत्रें कमजास्त प्रमाणांत लंडन येथील कलोनिअल ऑफिसकडून हालवलीं जातात त्या सर्वांस क्राउन कॉलनी हें नांव लावण्यांत येतें. " क्राउन कॉलनी " या शब्दाचा अर्थ इतका व्यापक असल्यामुळें तेथील राज्यव्यवस्था किती भिन्न प्रकारची असूं शकते हें खालील उदाहरणांवरून दिसून येईल. सेंट हेलिना व जिब्राल्टर हीं लष्करी ठाणीं, जेथें कायदे बनविणारें कोणतेंही कौन्सिल नसतें; ट्रिनिडाड व स्ट्रेट्स सेटलमेंटसारख्या वसाहती, जेथें कार्यकारीमंडळ व कायदेमंडळ हीं दोन्हींही सरकारनियुक्त असतात; जमेकासारख्या वसाहती, जेथें कार्यकारीमंडळ पूर्णपणें सरकारनियुक्त असून कायदेमंडळांत सरकारनियुक्तांचें व लोकनियुक्तांचें मिश्रण असतें; व बहामा आणि बर्म्युडा, जेथें कायदेकौन्सिल पूर्णपणें लोकनियुक्त असतें परंतु मंत्रिमंडळ कौन्सिलास जबाबदार नसतें; या सर्व वसाहती बादशाही वसाहती (Crown colony) या सदराखालीं येतात. अंमलबजावणी-सरकारची बेजबाबदार व अनियंत्रित सत्ता हा या सर्वांचा एक सामान्य विशेष होय. आपल्या नजीक असलेल्या सीलोन देशाची गणना क्राउन कॉलनीमध्यें करण्यांत येते,

व खुद्द हिंदुस्थान देश हा जरी कायद्याच्या दृष्टीनें क्राउन कॉलनी नव्हता तरी येथलि अंमलबजावणीसरकार आजपर्यंत लोकमतास पूर्ण बेजबाबादार असल्यामुळें क्राउन कॉलनीमध्यें राज्यकारभार कोणत्या रीतीनें चालतो याचें हिंदुस्थान हें आजपर्यंत उत्तम उदाहरण होतें.

क्राउन कॉलनीमध्यें गव्हर्नर हाच खुद्द अंमलबजावणीसरकार असतो. त्याच्या मदतीस कार्यकारी कौन्सिल असतें, कौन्सिलमध्येंच त्यास कांहीं गोष्टी करावयाच्या असतात, व त्या तो तशा करतोही. या सर्व गोष्टी खऱ्या. परंतु कार्यकारी कौन्सिलचें बहुमत मान्य करण्याचें त्याजवर कोणत्याही प्रकारचें बंधन नसतें, व तो अगदीं सहजासहजीं कौन्सिलचें बहुमत अमान्य करितो. अशा वेळेस तो कोणत्याही प्रश्नाची जी विल्हेवाट लावील त्याची जबाबदारी त्या एकट्यावर असते व अशा वेळेस त्यानें साम्राज्यसरकारची मंजूरी मिळवून ठेवलेली नसेल तर त्याचा जाब त्यास स्वतःस द्यावा लागतो.

प्रकरण दुसरें.

वसाहतींच्या शासनपद्धतींतील कांहीं प्रमुख अंगें.

" वरिष्ठ सरकारची घटना ज्याच्या योगानें निश्चित होते ती शासनपद्धति होय " असें ऑस्टिननें आपलें मत दिलें आहे. शासनपद्धतीचे एकसत्ताक, अल्पसत्ताक, व प्रजासत्ताक हे फार प्राचीन काळापासून विभाग करण्यांत येत असतात. राज्याचीं सूत्रें एका व्यक्तीच्या हातांत असल्यास त्यास एकसत्ताक, कांहीं थोड्या व्यक्तींच्या हातांत असल्यास त्यास अल्पसत्ताक, आणि सर्व प्रजेच्या हातांत असल्यास त्यास प्रजासत्ताक, म्हणतात. या विभाजनांत राज्याचीं सूत्रें धारण करणाऱ्यांच्या संख्येचेंच महत्त्व असतें. पूर्वीं राज्याचा कारभार साधा असे. परंतु हल्लींच्या राष्ट्रांकडे दृष्टि दिली असतां त्यांचा कारभार इतका साधा नाहीं, असें दिसून येतें. म्हणून वरील तीन वर्गांपैकीं वसाहतींची शासनपद्धति प्रजासत्ताक प्रकारची आहे, इतकें सांगितल्यानें तेथील शासनपद्धतीविषयीं नीट कल्पना व्हावयाची नाहीं. याकरितां, वसाहतींच्या शासनपद्धतींतील प्रमुख विशेष समजावून घेण्यासाठीं, शासनपद्धतीचें वर्गीकरण करण्याचे आणखी कांहीं प्रकार आहेत; त्यांचें अवलोकन केलें पाहिजे.

अलीकडील सुधारलेल्या देशांची शासनपद्धति (१) **एकतंत्री** (Unitary) किंवा **संयुक्तराष्ट्रीय** (Federal), (२) **अलिखित** (Unwritten) किंवा **लेखनिबद्ध** (Written), (३) **स्थिर** (Rigid) अथवा **परिवर्तनशील** (Flexible) आणि (४) **पार्लमेंटरी** अथवा **अध्यक्षाधिष्ठित** (Presidential), या प्रकारांपैकीं असते.

१ एकतंत्री व संयुक्तराष्ट्रीय शासनपद्धति.

जेव्हां एकमेकांपासून स्वतंत्र असलेलीं कांहीं संस्थानें, मग तीं दुसऱ्या एखाद्या वरिष्ठ सत्तेच्या आधीन असलीं तरी चालेल, आपला संघ करूं इच्छितात, परंतु त्या संघाशीं आपलें पूर्ण तादात्म्य व्हावें अशी त्यांची इच्छा नसते, तेव्हां संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति अस्तित्वांत येते. कांहीं विवक्षित महत्कार्यार्थ एकत्र होऊन तद्व्यतिरिक्त विषयांत आपलें स्वातंत्र्य पूर्वींप्रमाणें त्यांनीं कायम ठेविल्यास त्यांचें संयुक्त पद्धतीचें राष्ट्र होतें. संघसंस्थापनेच्या खास अटी परिस्थितिपरत्वें भिन्न असतात.

परंतु संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींतील कांहीं प्रमुख विशेष प्रोफेसर डाइसे यांनीं सांगितले आहेत, ते सारांशरूपानें खालीं देण्यांत येत आहेत.

१ मध्यवर्ती सरकार व स्थानिक सरकार यांमध्यें तंटे उत्पन्न होऊं नयेत, याकरितां संघाच्या शासनपद्धतीचे नियम एका लेखांत नमूद केलेले असतात.

२ मध्यवर्ती सरकार व संघाचे घटक असणारीं स्थानिक सरकारें, यांजमध्यें एकंदर राज्याधिकाराची विभागणी झालेली असते; आणि बहुतकरून मध्यवर्ती सरकारच्या निरनिराळ्या खात्यांचे निरनिराळे अधिकारहि ठरविलेले असतात.

३ सर्व राज्यामध्यें ज्याचा अधिकार चालेल असें एखादें वरिष्ठ कोर्ट स्थापलेलें असतें. या कोर्टाचीं कामें दोन प्रकारचीं असतात; शासनपद्धतीच्या नियमांचा अर्थ लावणें हें एक, व मध्यवर्ती व स्थानिक सरकारांच्या अधिकाऱ्यांस या नियमांचें परिपालन करावयास लावणें हें दुसरें. या वरिष्ठ कोर्टावर मध्यवर्ती आणि स्थानिक सरकार या दोहोंचेंहि दडपण पडूं नये असें स्वातंत्र्य त्यास दिलेलें असतें.

संयुक्तराष्ट्रीय शासनपद्धतीचा सुप्रसिद्ध नमुना आपणांस अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें या देशांत पहावयास सांपडतो. युनाइटेड स्टेटस् ऑफ अमेरिका अथवा अमेरिकेचीं संयुक्त संस्थानें या नांवावरूनच स्पष्ट होतें कीं, अनेक संस्थानें मिळून हें राष्ट्र बनलें आहे. इंग्लंडचें आपल्या मानेवरील जूं झुगारून त्यांनीं आपलें स्वतंत्र राष्ट्र इ. स. १७८३ त स्थापन केलें, त्यानंतर लवकरच म्हणजे इ. स. १७८९ मध्यें आपलें संयुक्त काम चालविण्यासाठीं सर्व संस्थानांच्या प्रतिनिधींची एक मध्यवर्ती सभा त्यांनीं निर्माण केली. तिचें कांग्रेस हें नांव प्रसिद्ध आहे. तिला त्यांनीं परराष्ट्रीय राजकारण, युद्धखातें व इतर सार्वत्रिक हितसंबंधांचीं कामें, यांसंबंधींचे अधिकार अर्पण करून हे अधिकार तिनें कसे वापरावयाचे यासंबंधींचे नियम ठरवून ते एका लेखांत नमूद केले. या सभेसमोर प्रत्येक संस्थानास आपापल्या प्रतिनिधिद्वारा आपले विचार ठेवतां येतात; व थोडेसें मताधिक्य करून तिच्या कांहीं घटकांना इतरांवर जुलूम करितां येऊं नये याविषयीं त्यावेळीं कांहीं निर्बंधहि घालून ठेविलेले आहेत. या मध्यवर्ती सभेकडे सोंपविलेल्या अधिकारांखेरीज बाकीचे जे अधिकार प्रत्येक संस्थानास आपापल्यापुरते राहिले, त्यांत त्यांना आपल्यापुरते कायदे करवून घेतां येतात व कांहीं स्थानिक बाबतींत राज्याचा कारभारहि चालवितां येतो. याप्रमाणें मध्यवर्ती व स्थानिक सरकार यांचे अधिकार वरील राष्ट्रांत पृथक् पृथक्

आहेत. त्यांपैकीं कोणत्याहि सरकारनें आपल्या अधिकारांच्या क्षेत्राचें अतिक्रमण करणें अन्याय्य, बेकायदेशीर व बेसनदशीर समजलें जातें, व हें अतिक्रमण न होऊं देण्याचें काम एका वरिष्ठ कोर्टाकडे सोंपविण्यांत आलेलें आहे.

ब्रिटिश साम्राज्यांतील कानडा व आस्ट्रेलिया या देशांमध्यें मध्यवर्ती व स्थानिक सरकारांचे अधिकार वरीलप्रमाणें पृथक् पृथक् असल्यामुळें, तेथें देखील अमेरिकें-तल्यासारखी संयुक्तराष्ट्रीय राज्यपद्धति अस्तित्वांत आहे. कानेडीयन वसाहतींचा संघ नऊ प्रांत मिळून झाला असून ऑस्ट्रेलियन संघामध्यें सहा संस्थानांचा समावेश झालेला आहे. यांपैकीं प्रत्येक घटकास आपापलें कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ असतें, व त्यांचे योगानें त्यास आपल्या स्थानिक विषयांसंबंधीं कायदे बनविणें, त्यांची अंमलबजावणी करणें, इत्यादि कामें करवून घेतां येतात. या सर्व घटकांचें मिळून जें मध्यवर्ती पार्लमेंट आहे, त्याचे वरिष्ठ सभा आणि कनिष्ठ सभा असे दोन भाग आहेत. वरिष्ठ सभेस सेनेट हें नांव असून कनिष्ठ सभेस हाउस ऑफ कॉमन्स आणि हाउस ऑफ रिप्रेझेंटेटिव्हज, म्हणजे लोकसभा आणि प्रतिनिधिसभा असें कानडा व आस्ट्रेलिया या दोन देशांत अनुक्रमें उल्लेखण्यांत येतें. आस्ट्रेलिया व कानडा या दोन्ही देशांमध्यें प्रतिनिधिसभेंत प्रांतिक सभासदांचा समावेश झालेला असून ते लोकांनीं निवडलेले असतात. वरिष्ठ सभेच्या घटनेमध्यें मात्र थोडासा फरक आढळून येतो. कानडांतील सेनेट ही सरकारनियुक्त सभा असून आस्ट्रेलियांतील सेनेट ही लोकनियुक्त सभा आहे. मध्यवर्ती कायदेमंडळामधील दोन्ही शाखांमध्यें प्रांतिक प्रतिनिधींचा समावेश झाल्यामुळें प्रत्येक घटकास आपापले विचार मध्यवर्ती सभेसमोर ठेवतां येतात; व त्या सभेस आपल्या घटकावर जुलूम करितां येऊं नयें म्हणून, वरिष्ठ व स्थानिक सरकार यांच्या अधिकारांची मर्यादा निश्चित करून, ती शासनपद्धतीच्या लेखांत नमूद केलेली आहे. या मर्यादेचें परिपालन एका वरिष्ठ कोर्टामार्फत होतें.

संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीमध्यें संपूर्ण राज्यसत्ता कोणत्याहि एका व्यक्तीच्या अगर संस्थेच्या हातीं नसून, तिची विभागणी झालेली असते. राज्यसत्तेची अशा रीतीनें विभागणी होणें हें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचें एक मुख्य लक्षण होय. यामुळें अशा पद्धतींत दोन निरनिराळीं सरकारें उत्पन्न होतात. मध्यवर्ती अथवा राष्ट्रीय सरकारची सत्ता सर्व नागरिकांवर चालत असून, स्थानिक अथवा प्रांतिक सरकारचा अंमल

केवळ आपल्या कक्षेंतील लोकांवर चालत असतो. यामुळें अशा देशांतील प्रत्येक नागरिकावर दोन निरनिराळ्या सरकारांची हुकमत असते, त्यास दोन प्रकारचे कर द्यावे लागतात, दोन प्रकारच्या कायद्यांचें पालन करावें लागते व दोन निरनिराळ्या प्रकारच्या अंमलदारांच्या आज्ञा पाळाव्या लागतात.

जेथें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति आहे अशा देशांत तिचें स्वरूप खास कोणत्या प्रकारचें आहे, व तेथील नागरिकांचा संबंध मध्यवर्ती अगर स्थानिक सरकाराशीं किती निकट आहे, हें राष्ट्रीय व स्थानिक सरकार यांमधील अधिकार ज्या रीतीनें विभागलेले असतील त्यावर अवलंबून असतें. आरमार, पोस्ट ऑफिस, परराष्ट्रीय राजकारण, सरहद्दीवरील जकातीची वसूली व यांकरितां लागणाऱ्या करांची वसूली, इत्यादि सार्वत्रिक हितसंबंधांचीं कामें राष्ट्रीय सरकाराकडे सोंपविण्यांत यावींत, यासंबंधीं कोणाचाहि वाद नाहीं. तसेंच पोलीस, तुरुंग, अनाथगृहें (Asylums), म्युनिसिपालिट्या इत्यादि खातीं व त्याकरितां वसूल करावे लागणारे कर स्थानिक महत्त्वाचे असल्यामुळें, त्यासंबंधाचीं सर्व कामें स्थानिक सरकाराकडे सोंपविण्यांत यावींत, यासंबंधीं देखील मतभेद नाहीं. परंतु वर निर्दिष्ट केलेल्या राष्ट्रीय व स्थानिक खात्यांच्या दरम्यान अशीं बरीचशीं खातीं असतात कीं, त्यासंबंधीं निरनिराळ्या ठिकाणीं निरनिराळी परिस्थिति व निरनिराळें लोकमत असतें; व यामुळें तीं कोणत्या सरकाराकडे सोंपविण्यांत यावींत, हें सांगणें कठीण असतें. लग्नाचा व घटस्फोटाचा कायदा, फौजदारी कायदा, मद्याचा व्यापार, शाळा, रेलवे व विद्यालयें, हीं अशाप्रकारचीं खातीं होत. तीं कांहीं देशांमध्यें मध्यवर्ती सरकारकडे असून इतर देशांत स्थानिक सरकारकडे सोंपविण्यांत आलीं आहेत. कोणत्याहि देशामध्यें हीं खास कोणत्या सरकारकडे असावींत, हें त्या देशांतील परिस्थितीवर व लोकांच्या इच्छेवर अवलंबून असतें.

राष्ट्रीय व स्थानिक सरकारांच्या अधिकारांच्या विभागणीविषयीं कित्येकदां खालीलप्रमाणें अडचण उपस्थित होते. अधिकारांची विभागणी कितीहि काळजीनें व कसोशीनें केली तरी, पुढें उत्पन्न होणाऱ्या प्रत्येक वादग्रस्त प्रश्नाची तरतूद अगाऊ करून ठेवणें शक्य नसतें. असे अनेक प्रसंग उद्भवतात कीं, त्या वेळेस अमुक एक काम राष्ट्रीय अगर स्थानिक सरकारच्या क्षेत्रांतील आहे यासंबंधीं शासनपद्धतीच्या लेखांत स्पष्ट खुलासा करून ठेवणें अशक्य असतें. असे वादग्रस्त प्रसंग शक्य तितके

कमी करण्याकरितां पुढील उपायाचें अवलंबन करण्यांत येतें. शासनपद्धतीच्या लेखा-मध्यें मध्यवर्ती अगर स्थानिक यांपैकीं कोणत्या तरी एका सरकारचे अधिकार स्पष्ट व खुलासेवार नमूद करून ठेवितात. या सरकारच्या ताब्यांतील विषयांची एक लांबलचक याद तयार करितात, व शेष राहिलेले सर्व अधिकार दुसऱ्याकडे आहेत अशा तऱ्हेचा निर्देश असतो. परंतु या वेळीं प्रश्न असा उद्भवतो कीं, अशा तऱ्हेचे शेष अधिकार ही अवशिष्ट सत्ता कोणत्या सरकाराकडे देण्यांत यावी? ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतींत ही अवशिष्ट सत्ता स्थानिक सरकारकडे सोंपविलेली आहे. " शासन-पद्धतींतील नियमांचे द्वारा संस्थानांचे जे अधिकार स्पष्टपणें काढून घेण्यांत आले नाहींत, ते सर्व त्यांस कायम आहेत. " अमेरिका व स्विट्झरलंड येथील शासन-पद्धतींमध्यें देखील अशाच प्रकारचा निर्बंध आहे. कानडांतील स्थिति मात्र निराळी आहे. तेथील शासनपद्धतीच्या लेखांत स्थानिक सरकारचे अधिकार निश्चित केलेले असून, बाकीची सर्व सत्ता राष्ट्रीय सरकारास देण्यांत आली आहे. या भेदाचें कारण काय ? आस्ट्रेलियाच्या वसाहतींचा संघ बनविण्यांत आला त्या वेळीं, तेथील वसाहतींमध्यें राज्यपद्धतीचा बराच विकास झाला होता; व म्हणून तेथील शासन-पद्धतीमध्यें देखील तेथील संस्थानांचें सुसंघटित अस्तित्व कबूल करण्यांत आलें आहे. परंतु कानडाची स्थिति निराळी होती. १८६७ मध्यें तेथील वसाहतींचा संघ बनविण्यांत आला, त्यापूर्वी अपर व लोअर कानडा मिळून एक संयुक्त प्रांत असे. संघ बनविते वेळीं म्हणजे १८६७ मध्यें, या प्रांताचे दोन तुकडे करण्यांत आले. कानडाचें संयुक्त राज्य होण्यापूर्वी तेथील वसाहतींस स्वतंत्र अस्तित्व नसल्यामुळें, त्यांस कांहीं थोडेसे अधिकार ठेऊन बाकीचे मध्यवर्ती सरकारकडे देण्यांत आले.

शासनपद्धतीच्या लेखामध्यें मध्यवर्ती व स्थानिक यांपैकीं कोणत्या सरकाराच्या अधिकारांची नोंद असावी, व त्यानंतर शिल्लक राहिलेली सत्ता कोणत्या सरकाराचे स्वाधीन असावी, हा प्रश्न केवळ तात्त्विक स्वरूपाचा नसून त्यास वास्तविक व खरेंखुरें महत्त्व असतें, याचीं कारणें खालीलप्रमाणें आहेत.

(१) ज्या देशांत वरिष्ठ सरकाराचे अधिकार नियमित करून बाकीचे सर्व अधिकार स्थानिक सरकारांचे आधीन करण्यांत येतात, त्या देशांतील पद्धतीचा वरिष्ठ सरकाराचे अधिकार नियमित व मर्यादित आहेत असा अर्थ होतो. तेथें स्थानिक सरकारा-कडील जे अधिकार वरिष्ठ सरकाराकडे सोंपविण्यांत येतात तेच केवळ वरीष्ठ

सरकारचे अधिकार; बाकीचे सर्व अमर्यादित अधिकार प्रत्येक घटकास कायम राहतात. यामुळें स्थानिक सरकाराचें वर्चस्व वाढतें व त्यास एक प्रकारचें विशेष महत्त्व प्राप्त होतें. आस्ट्रेलियाच्या संघांतील घटकांचा दर्जा कानडाच्या घटकांपेक्षां श्रेष्ठ प्रतीचा आहे याचें हें एक कारण होय.

(२) एखादा प्रश्न स्थानिक अगर मध्यवर्ती सरकारच्या क्षेत्रांतील आहे किंवा नाहीं असा वाद उत्पन्न झाल्यास, अविभक्त सत्ता ज्या सरकाराकडे सोंपविलेली असेल त्यास संशयाचा व पूर्वग्रहाचा फायदा मिळतो.

(३) शिवाय संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचा नवीन संघ बनवितेवेळीं, घटक संस्थानांस कांहीं अधिकार संघाच्या मध्यवर्ती सरकारास अर्पण करावे लागतात; तसें करणें अर्थातच त्यांच्या जिवावर येतें. ब्रिटिश साम्राज्याचें संयुक्त साम्राज्य बनविण्याची कल्पना एकेकाळीं विशेष जोरांत होती, परंतु ती तडीस गेली नाहीं, याचें देखील हें एक कारण होय. या अडचणीचें निवारण करण्याकरितां स्पष्टपणें काढून न घेतलेली सर्व अविभक्त सत्ता घटकांकडे कायम ठेवल्यानें त्यांचा संशय दूर होऊन त्यांजमध्यें विश्वास व श्रद्धा हीं उत्पन्न होतात. आस्ट्रेलियांतील कांहीं लहान संस्थानांचा संशय दूर करण्याकरितां याच उपायाचा उपयोग केला होता.

संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचा येथपावेतों विचार झाला. अशा प्रकारच्या पद्धतीमध्यें वरिष्ठ व स्थानिक सरकारचे अधिकार अगदीं पृथक् पृथक् असतात. राज्यसत्ता अशा प्रकारें विभागली जाणें हेंच या पद्धतीचें मुख्य लक्षण होय. राज्यसत्तेची अशा रीतीनें विभागणी न होतां जेथें ती एकाच व्यक्तीच्या अगर संस्थेच्या हातीं असेल, ती एकतंत्री राज्यपद्धति होय. पूर्वी रशियाच्या झारास आपल्या राज्यामध्यें कतुमकर्तुं शक्ति असल्यामुळें, तेथें त्यावेळीं अशी पद्धत होती. स्वसत्ताक वसाहतींपैकीं साऊथ आफ्रिकन युनिअन अथवा दक्षिण आफ्रिकेच्या संघामध्यें देखील, सर्व अधिकार एकाच व्यक्तीच्या हातांत नसले तरी ते एका मध्यवर्ती सभेच्या, (पार्लमेंटच्या) स्वाधीन केलेले असल्यामुळें, तेथील राज्यपद्धति देखील एकतंत्रीच होय. दक्षिण आफ्रिकेचा संघ अनेक वसाहती मिळून झाला आहे. व यांपैकीं प्रत्येक घटकास मध्यवर्ती सभेमध्यें कांहीं विवक्षित सभासद पाठविण्याचा हक्क असल्यामुळें, तेथील शासनपद्धति संयुक्तराष्ट्रीय स्वरूपाची आहे असा प्रथमतः भास होतो; परंतु तो केवळ भ्रममूलक होय. मध्यवर्ती व घटक सरकारांमध्यें राज्य-

सत्ता विभक्त असणें हें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींतील मुख्य चिन्ह या शासनपद्धतीमध्यें मुळींच दिसून येत नाहीं. तेथील सर्व अधिकार मध्यवर्ती सभेस देण्यांत आले आहेत. राज्याचें सर्व काम केवळ मध्यवर्ती संस्थेच्या तंत्रानें चालत असल्यामुळें, येथील शासनपद्धति एकतंत्री झाली आहे. आस्ट्रेलियांतील अगर कानडांतील घटकांस जशा कायदे बनविणाऱ्या प्रातिनिधिक सभा आहेत, तशा प्रकारच्या सभा आफ्रिकेमध्यें मुळींच नाहींत असा याचा अर्थ नव्हे. तशा संस्था येथेंहि आहेत, परंतु त्यांनीं केलेल्या कोणत्याहि कायद्यास कायदेशीर स्वरूप येण्याकरितां त्यास मध्यवर्ती सरकारची ह्मणजे गव्हर्नर जनरल इन कौन्सिलची मंजूरी मिळावी लागते; व मध्यवर्ती सरकारास त्यांनीं केलेले कायदे अमान्य करण्याचा हक्क वाटेल तेव्हां व वाटेल तसा बजावितां येतो.

आफ्रिकेंतील एकतंत्री पद्धतीमध्यें स्थानिक सरकारचा दर्जा किती निकृष्ट प्रतीचा झाला आहे, हें आफ्रिका व ऑस्ट्रेलिया या दोन देशांतील स्थानिक राज्यव्यवस्थेची तुलना केली असतां कळून येईल. आस्ट्रेलियांतील घटकांस संस्थान असें स्वातंत्र्यसूचक नांव आहे. त्यांचा कारभार तेथील गव्हर्नरचे हातीं दिलेला असतो, व त्या गव्हर्नरची नेमणूक साम्राज्यसरकाराकडून होत असून त्याकरितां ग्रेट ब्रिटनमधील एखाद्या अनुभविक मुत्सद्याची योजना करण्यांत येते. प्रत्येक संस्थानास आपापलें कायदेमंडळ असतें, व तेथील कारभार पार्लमेंटरी पद्धतींतील सर्वसंमत नियमांप्रमाणें चालविण्यांत येतो. म्हणजे बहुमतवाल्या पक्षाचें प्रधानमंडळ असणें, प्रतिनिधिसभेचा विश्वास उडाल्यास त्यानें आपल्या जागेचा राजीनामा देणें, व कांहीं विवक्षित परिस्थितींत त्यास पार्लमेंटची बरखास्ती करण्याचा हक्क असणें, इत्यादि पार्लमेंटरी पद्धतींतील लक्षणें तेथें दिसून येतात. या कायदेमंडळांनीं आपापल्या अधिकारक्षेत्रांत केलेल्या कायद्यांस मध्यवर्ती सरकाराकडून मंजूरी घेण्याची जरूरी नसते. आतां दक्षिण आफ्रिकेंतील राज्यव्यवस्थेची स्थिति अगदीं निराळी आहे. तेथील घटकांस संस्थान हें नांव नसून प्रांत अशी लघुत्वदर्शक संज्ञा आहे. तेथील राज्यकारभाराच्या धुरीणास ॲडमिनिस्ट्रेटर अथवा कारभारी असें म्हणण्यांत येतें. या अधिकाऱ्याची नेमणूक साम्राज्यसरकाराकडून होत नसून आफ्रिकेंतील मध्यवर्ती सरकाराकडून होत असते, व त्याकरितां त्याच प्रांतांतील एखाद्या माणसाची निवड होत असते. स्थानिक विषयांसंबंधीं कायदे बनविणाऱ्या प्रातिनिधिक सभा तेथें असतात व

त्यांची मुदत तीन वर्षांची असते. परंतु त्यांचा कारभार पार्लमेंटरी पद्धतीप्रमाणें चालत नाहीं किंवा त्यांमध्यें पक्षभेदात्मक राजकारणास अवसर नसतो. त्या मुळीं पार्लमेंटेंच नव्हत. त्यांची तुलना करावयाची असल्यास एखाद्या म्युनिसिपल कौन्सिलशीं करितां येईल. त्यांचें नांव देखील कौन्सिल असेंच असतें. या कौन्सिलची निवडणूक पार्लमेंटांतील सभासदांच्या निवडणुकीप्रमाणें मतदारांकडून होत असते, व कौन्सिलरास वेतन मिळत असून कौन्सिलमध्यें भाषणस्वातंत्र्य देखील असतें. परंतु या कौन्सिलनें केलेले कोणतेहि कायदे मध्यवर्ती सरकारास अमान्य करितां येतात. हीं कौन्सिलें अस्तित्त्वांत आल्यावर त्यांस कार्यकारी कमिटीची निवडणूक करावयाची असते; परंतु अशी एकदां निवडणूक झाली म्हणजे, नंतर कौन्सिलचा कमिटीवर तावा मुळींच राहत नाहीं. हीं कौन्सिलें पार्लमेंटें नसल्यानें, कार्यकारी सरकारास पदच्युत करण्याविषयींच्या पार्लमेंटरी पद्धतींतील अत्यंत महत्त्वाच्या नियमास येथें मुळींच अवसर नसतो. एवढें खरें कीं, कार्यकारी कमिटीस देखील कौन्सिल बरखास्त करण्याचा हक्क नसतो; व त्यामुळें कौन्सिलनें कार्यकारी कमिटीस संमत नसणारे कायदे पास केले तरी, ते तिला निमूटपणें सहन करून घ्यावे लागतात. दक्षिण आफ्रिकेंतील संघामधील प्रांतिक सरकारें मध्यवर्ती सरकारच्या सर्वस्वीं आधीन असतात. एकतंत्री पद्धति स्वीकारण्याचा हा परिणाम होय. आफ्रिकन संघाची राजकीय घटना निर्माण करितांना, तेथील राज्यपद्धति एकतंत्री असावी अशी तेथील लोकांची उत्कट इच्छा होती, व या पद्धतीनें सर्व देशामध्यें एकराष्ट्रीयत्वाची भावना लवकरच उत्पन्न होईल असा त्यांचा समज होता; याच कारणास्तव त्यांनीं स्थानिक सरकारचा दर्जा कमी करून मध्यवर्ती सरकारची सत्ता वाढविली.

२ लेखनिबद्ध व आलिखित शासनपद्धति.

लेखनिबद्ध शासनपद्धतीमध्यें राज्यपद्धतींतील मुख्य व महत्त्वाचे नियम एका किंवा कांहीं थोड्या लेखांत नमूद केलेले असतात. संयुक्तराष्ट्रीय शासनपद्धति ही बहुधा लेखनिबद्ध असते. याचें कारण असें कीं, तिजमध्यें राज्यसत्तेची विभागणी झाल्यामुळें मध्यवर्ती व स्थानिक सरकारांचे विषय कोणते यासंबंधींचे वाद वारंवार उपस्थित होण्याचा संभव असतो. हे वाद टाळण्याकरितां मध्यवर्ती व स्थानिक सरकार यांचे अधिकार कोणते ह्यासंबंधीं नियम एखाद्या लेखांत ग्रथित करावे लागतात. परंतु एकतंत्री पद्धतीबद्दल असा सामान्य नियम सांगणें अशक्य होय. अमेरिका,

फ्रान्स, स्विट्झर्लंड इत्यादि देशांनीं व ब्रिटिश साम्राज्यांतील सर्व वसाहतींनीं लेखनिबद्ध पद्धतीचाच स्वीकार केलेला आहे. परंतु राज्याचा कारभार ज्या नियमानुसार चालवावयाचा ते सर्व नियम एका किंवा कांहीं थोड्याशा लेखांत नमूद केलेलें असलेच पाहिजेत असा कोणाचा समज असल्यास तो चुकीचा होय. जरी बहुतेक सुधारलेल्या राष्ट्रांनीं लेखनिबद्ध पद्धतीचा स्वीकार केला असला, तरी अलिखित शासनपद्धतीचें उदाहरण आपणांस सध्यांच्या काळीं मुळींच पहावयास मिळत नाहीं, असें नाहीं. खुद्द इंग्लंडचीच शासनपद्धति कोणत्याहि एखाद्या लेखांत नमूद केलेली नाहीं. इंग्लंडच्या शासनपद्धतीची उभारणी, पार्लमेंटनें केलेले कायदे, पूर्वेतिहास, परंपरा व रूढी, अशा संमिश्र पायावर झालेली आहे. म्हणून केवळ पार्लमेंटनें केलेल्या कायद्यांकडे लक्ष्य दिलें असतां इंग्लंडच्या शासनपद्धतीचें थोडेसें स्वरूप कळलें तरी, तिची नीट कल्पना होणार नाहीं. उदाहरणार्थ, इंग्लंड व स्कॉटलंड यांच्या राजकीय संबंधाविषयीं १७०७ मध्यें, व ग्रेट ब्रिटन व आयर्लंड यांच्या संबंधाविषयीं १८०० मध्यें कायदे झाले. व्यक्तिस्वातंत्र्याचें तत्त्व हेबिअस कॉर्पस ॲक्टमध्यें गोंवलें गेलें आहे व राजाचे अधिकार मॅग्नाकार्टा, पिटिशन ऑफ राईट्स्, ॲक्ट ऑफ सेटलमेंट यांचे योगानें मर्यादित झालेले आहेत. परंतु हे व अशा प्रकारचे सर्व नियम तपासले तरी आपणांस इंग्लंडच्या शासनपद्धतीचें पूर्ण ज्ञान होणार नाहीं. प्रधान-मंडळ व कायदेमंडळ यांपैकीं कोण कोणास जबावदार आहे, प्रधानमंडळाचे हक्क कोणते व राजाच्या अधिकाराचें क्षेत्र कोणतें, या व अशा कित्येक महत्त्वाच्या गोष्टी कोणत्याहि कायद्यांत नमूद केलेल्या नाहींत. त्या समजावून घेण्याकरितां आपणांस इंग्लंडच्या पूर्वेतिहासाकडेच लक्ष्य द्यावें लागतें. इंग्लंडच्या मुख्य प्रधानाची जागा इतकी महत्त्वाची आहे तरी, अशा प्रकारचा हुद्दा सरकारी रीतीनें इंग्लंडांत १९०६ पावेतों अस्तित्वांत नव्हता असें त्या सालच्या पार्लमेंटांतील प्रश्नोत्तरांत निष्पन्न झालें. सारांश इंग्लंडच्या शासनपद्धतींतील फारच थोडा अंश पार्लमेंटच्या कायद्यावर अवलंबून असून पुष्कळसा भाग वहिवाटीमुळें उत्पन्न झाला आहे.

लेखनिबद्ध व अलिखित शासनपद्धति यांमधील भेद महत्त्वाचा आहे. परंतु तर्क-शास्त्राच्या कडक नियमासमोर या वर्गीकरणाचा टिकाव लागणें शक्य नाहीं. कारण हे दोन वर्ग परस्परविवर्जक (exclusive) नाहींत. त्यांमधील भेदरेषा स्पष्ट व निश्चित नाहीं. लेखनिबद्ध शासनपद्धतींत सर्वच कायदे लेखांत नमूद झालेले अस-

तात असें नाहीं, व अलिखित पद्धतींत लिहून ठेविलेले कायदे मुळींच नसतात असेंहि नाहीं. शासनपद्धतीचे नियम कितीहि दूरदृष्टीनें केलेले असले तरी, त्यांत पुढें उत्पन्न होणाऱ्या प्रत्येक वादग्रस्त प्रश्नाची अगाऊ नुसती अटकळहि करणें शक्य नसते, तर तरतूद करून ठेवणें हें कसें शक्य असणार ? कधीं कधीं तर शासनपद्धतीच्या लेखामध्यें कांहीं गोष्टींचा निर्देश मुद्दाम व बुद्धिपुरस्सर वगळलेला असतो. स्वसत्ताक वसाहतींत जबाबदार पद्धतीचें तत्त्व अगदीं पूर्णपणें स्थापित झालेलें आहे. म्हणजे प्रतिनिधिसभेंतील बहुमत ज्यास अनुकूल असेल असेंच प्रधानमंडळ अधिकारारूढ राहूं शकतें. लोकसत्तेच्या दृष्टीनें हें तत्त्व अत्यंत महत्त्वाचें आहे. तथापि कोणत्याहि वसाहतीच्या कायद्यामध्यें या तत्त्वाचा नुसता नामनिर्देश देखील केलेला नाहीं. याचें कारण हें आहे कीं हें तत्त्व तेथें असा कायदा आहे म्हणून उपस्थित झालें नसून, तें तेथील लोकमताचे जोरामुळें, वहिवाटीमुळें, इंग्लंडांतील पद्धतीच्या अनुकरणामुळें व साम्राज्यसरकारच्या संमतीनुसार उत्पन्न झालें आहे. यावरून दिसून येईल कीं लेखनिबद्ध शासनपद्धतीमध्यें देखील राज्यपद्धतीचे सर्वच नियम लेखांत नमूद केलेले असतात असें नाहीं. कांहीं मुख्य मुख्य नियम शासनपद्धतीचे लेखांत बहुधा नमूद केलेले असतात एवढाच त्याचा अर्थ होतो. त्याचप्रमाणें अलिखित शासनपद्धति देखील सर्वस्वीं अलिखित असते असें नाहीं. तिजमध्यें देखील कांहीं भाग तरी, लेखांत नमूद केलेल्या कायद्यावर अवलंबून असतो.

साम्राज्यांतील वसाहतींची शासनपद्धति लेखनिबद्ध कां आहे याचीं कांहीं कारणें दाखवितां येतील. प्रथमतः कानडा, आस्ट्रेलिया, व दक्षिण आफ्रिका या तीन देशांचा विचार करूं. यांपैकीं प्रत्येक देशामध्यें अनेक घटकांचा समावेश झालेला आहे. हे घटक पूर्वी एकमेकांपासून स्वतंत्र होते, व त्यांनीं आपला संघ बनवितेवेळीं राज्याचें काम कोणत्या नियमानुसार करावयाचें याविषयीं वाटाघाट करून त्यासंबंधींचे नियम ठरविले. सारांश वरील देशांची शासनपद्धति म्हणजे राष्ट्रांतील तहनाम्याप्रमाणें होय. त्यामुळें तिला एक प्रकारचें पावित्र्य आलें आहे, व अशा पवित्र तहनाम्याचें उल्लंघन होऊं नये याकरितां त्याचे नियम एका लेखांत—शासनपद्धतीच्या लेखांत—नमूद करणें भाग होतें. परंतु ही स्थिति वर निर्दिष्ट केलेल्या तीन वसाहतींचीच होय. न्यूझीलंड व न्यू फाउंडलंड या वसाहतींतील प्रकार निराळा आहे. या वसाहतींत निरनिराळीं संस्थानें नव्हतीं.

तरी या वसाहतींची देखील—किंबहुना साम्राज्यांतील सर्वच वसाहतींची—शासनपद्धति लेखनिबद्ध आहे. याचें, या सर्व वसाहतींस समान असणारें, एक ऐतिहासिक कारण दाखवितां येईल. इंग्लंड व वसाहती या दोन ठिकाणच्या राजकीय संस्था केव्हां व कशा उत्पन्न झाल्या याची तुलना केली असतां वसाहतींच्या शासनपद्धतीमध्यें एक प्रकारची कृत्रिमता असल्याचें तेव्हांच दिसून येतें. इंग्लंडच्या राजकीय संस्थांचा अगदीं रानटी अवस्थेपासून आजपावेतों नैसर्गिक रीतीनें व निष्प्रतिबंधपणें विकास झालेला आहे. कोणाच्याहि ताब्यांत नसलेला लहान मुलगा वयांत आल्यावर त्यानें कसें वागावें याबद्दल त्याजवर दुसऱ्या कोणाचाहि निर्बंध नसतो, तद्वत् इंग्लंडची स्थिति आहे. परंतु वसाहतींची स्थिति अगदीं उलट आहे. वसाहती या इंग्लिश राष्ट्राचीं लेकरें होत, व त्यांचें संरक्षण इंग्लंडकडून होतें. त्यांच्या मातृभूमीनें त्यांची नीट जोपासना करून त्यांस या स्थितीस आणिलें असून त्या स्वतःचें संरक्षण करण्यास अद्यापही असमर्थ आहेत. यामुळें त्यांच्या स्वातंत्र्यावर इंग्लंडकडून साहजिकपणेंच थोडेफार निर्बंध घातलेले आहेत. सर्व वसाहतींची शासनपद्धति लेखनिबद्ध आहे याचें हें एक मुख्य कारण होय.

३ स्थिर (rigid) व परिवर्तनशील (flexible) शासनपद्धति.

स्थिर शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याचें काम अत्यंत 'प्रयासाचें असून परिवर्तनशील शासनपद्धतीमध्यें तें सुकर व स्वल्प असतें. इंग्लंड व अमेरिका या दोन देशांच्या उदाहरणांवरून ही गोष्ट स्पष्ट होईल. अमेरिकेची शासनपद्धति एका लेखांत नमूद केलेली आहे. तेथील शासनपद्धतीच्या नियमांत कांहीं फेरफार करावयाचा असल्यास त्याकरितां एक विशिष्ट योजना करून ठेविली आहे, तिचें अवलंबन करावें लागतें. या योजनेप्रमाणें तेथील शासनपद्धतींत कोणतीहि दुरुस्ती करावयाची असल्यास ती कॉंग्रेसपैकीं—हें तेथील पार्लमेंटचें नांव आहे—$\frac{2}{3}$ सभासद आणि एकंदर सर्व संस्थानांपैकीं $\frac{3}{4}$ संस्थानें, यांची संमति असल्याखेरीज करितां येणें शक्य नसतें. प्रथमतः या दुरुस्तीची जी सूचना करावयाची ती पुढें दिलेल्या दोन मार्गांपैकीं कोणत्या तरी एका मार्गानें करावी लागते. (१) एकतर वरिष्ठ सभा आणि लोकसभा अशा ज्या दोन सभा मिळून कॉंग्रेस बनलेली आहे त्या दोन्हींपैकीं प्रत्येक सभेंतील $\frac{2}{3}$ सभासदांनीं ती दुरुस्ती आवश्यक असल्यासंबंधीं आपलें अनुमोदन द्यावें; (२) अथवा $\frac{2}{3}$ संस्थानांतील स्थानिक कायदेमंडळांनीं दुरुस्तीचा विचार होण्या-

साठीं एक खास सर्वसामान्य सभा भरविण्यासंबंधीं कॉंग्रेसपुढें अर्ज करावा; आणि ती सभा भरल्यानंतर तिनें दुरुस्ती सुचवावी. या दोन प्रकारांपैकीं कोणत्याहि प्रकारानें दुरुस्ती सुचविली गेल्यानंतर, ती दुरुस्ती शासनपद्धतींत दाखल होण्याचा मात्र प्रकार एकच आहे. तो हा कीं, अशा तऱ्हेनें सुचविलेली प्रत्येक दुरुस्ती सर्व संस्थानांसमोर सादर व्हावी आणि कॉंग्रेस ठरवील त्याप्रमाणें त्या दुरुस्तीसंबंधीं सर्व संस्थानांतील कायदेमंडळांनीं अथवा त्याच विशिष्ट उद्देशानें भरविलेल्या प्रत्येक संस्थानाच्या खास सभेनें (कन्व्हेन्शननें) आपलें मत द्यावें. याप्रमाणें $\frac{3}{4}$ संस्थानांचें त्या दुरुस्तीस अनुमोदन मिळाल्यास ती शासनपद्धतींत दाखल करण्यांत येते. म्हणजे, शासनपद्धतीमध्यें कोणतीहि सुधारणा करावयाची असल्यास, ती करणें इष्ट होईल किंवा नाहीं याचा नुसता विचार होण्यासाठीं, प्रथमतः वरिष्ठ कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांपैकीं प्रत्येक सभेच्या $\frac{2}{3}$ सभासदांचें किंवा स्थानिक कायदेमंडळांतील $\frac{2}{3}$ संख्येचें या विचारास अनुकूल असें एकमत झालें पाहिजे; नाहींतर सुधारणेचा नुसता विचार होणेंहि शक्य नाहीं. अशा रीतीनें विचार झाल्यानंतरहि त्याप्रमाणें कायदा पास होण्यासाठीं पुन्हां $\frac{3}{4}$ संस्थानांचें तदनुकूल एकमत बनलें पाहिजे. अशा नियमांमुळें संयुक्त संस्थानांतील शासनपद्धतीच्या नियमांत फेरफार करवून घेण्याकरितां फार प्रयास पडतात. १८०४ ते १८६४ या साठ वर्षांमध्यें संयुक्त संस्थानांच्या शासनपद्धतीच्या नियमांत एकदां देखील फरक झाला नाहीं. यूरोपमधील कोणत्याहि राष्ट्राची शासनपद्धति बदलण्यास इतके प्रयास पडत नाहींत. मध्यवर्ती सरकाराचे द्वारा घटकभूत संस्थानांवर जुलूम होऊं नये, हा या क्लिष्ट योजनेचा उद्देश होय. इंग्लंड देशांतील स्थिति अगदीं निराळी आहे. तेथील शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करणारी एखादी निराळी संस्था अथवा योजना अस्तित्वांत नसून, तें सर्व काम तेथील पार्लमेंटास केवळ साध्या बहुमतानें करितां येतें. आतां हा फरक कोणत्या कारणांमुळें उत्पन्न होतो तें पाहूं.

कोणत्याहि देशाची शासनपद्धति समजावून घेण्याकरितां तेथील कायद्यांची तपासणी केली, तर आपणांस त्यांचे प्रधान (Fundamentals) व गौण अथवा आनुषंगिक (Circumstantials or accidentals) असे दोन भाग पाडतां येतात. ज्या कायद्यांचा देशांतील शासनपद्धतीशीं निकट संबंध असतो ते कायदे प्रधान व इतर आनुषंगिक होत. प्रधान कायद्यांत फेरफार झाल्यास शासन-

पद्धतींतहि फेरफार होतो, म्हणून शासनपद्धतीचे दृष्टीनें हे कायदे अस्सल महत्त्वाचे होत. इ. स. १९११ मध्यें ब्रिटिश पार्लमेंटनें " पार्लमेंट ॲक्ट " नांवाचा कायदा पास केला तो या प्रधान कायद्यांच्या सदरांतील होता. या कायद्यानें द्रव्यविषयक बिलांसंबंधीं उमरावसभेचे (House of Lords) सर्व अधिकार काढून घेऊन ते प्रतिनिधिसभेकडे सोंपविले, व इतर बिलांसंबंधीं देखील त्या सभेचे अधिकार अत्यंत मर्यादित केले. या कायद्याच्या योगानें इंग्लंडमधील राज्यसत्तेचें केंद्र प्रतिनिधिसभेकडे गेल्यामुळें, त्यास प्रधान कायद्यांमध्यें स्थान दिलें पाहिजे. तसेंच इ. स. १८३२, १८६७, १८८४, व १८८५ या वर्षी इंग्लडमध्यें पास झालेल्या कायद्यांच्या योगानें मतदारांची संख्या वाढविण्यांत आल्यामुळें, थोड्या बड्या लोकांच्या हातीं असलेली राज्यसत्ता पुष्कळ आणि सामान्य वर्गाच्या लोकांच्या हातांत आली. व त्यामुळें तेथें लोकसत्तेचें क्षेत्र विस्तृत झालें. म्हणून हे कायदे देखील याच स्वरूपाचे होत. १९११ सालचा पार्लमेंटरी ॲक्ट व १८३२, ६७, ८४, ८५ इत्यादि सालीं झालेले सुधारणेचे कायदे (Reforom Acts) या प्रधान स्वरूपाच्या कायद्यांनीं इंग्लंडच्या शासन-पद्धतीवर जसे फार मोठे परिणाम झाले, तसे सर्वच कायद्यांनीं घडून येत नाहींत. रेल्वे स्थापन करणारे, कर बसविणारे, किंवा व्यापारविषयक कायदे यांचे योगानें देशामधील इतर विषयांमध्यें कितीहि क्रांति घडून आली तरी त्यांचा शासनपद्धतीशीं संबंध नसतो. शासनपद्धतीचे दृष्टीनें या कायद्यांस महत्त्व नसल्यानें त्यांस ॲक्सि-डेंटल अथवा सरकमूस्टॅन्शल म्हणजे आनुषंगिक अथवा गौण अशी संज्ञा देण्यांत येते.

स्थिर शासनपद्धतीमध्यें प्रधान व आनुषंगिक कायदे यांमधील भेद स्पष्टपणें निर्दिष्ट केलेला असतो. आनुषंगिक कायदे बनविण्याचा तेथील कायदेमंडळास अखत्यार असतो, परंतु शासनपद्धतीसंबंधींच्या कायद्यामध्यें फेरफार करावयाचा असल्यास, त्याकरितां कायदेमंडळापेक्षां देखील श्रेष्ठ असलेल्या एखाद्या सत्तेचा आश्रय करावा लागतो. स्विट्झरलंड, अमेरिका, कानडा, ऑस्ट्रेलिया, इत्यादि देशांमध्यें अशा प्रकारची शासनपद्धति अस्तित्वांत आहे. त्यांच्या इतिहासाकडे पाहिलें असतां याचें कारण कळून येईल. स्विट्झर्लंडची शासनपद्धति तेथील सर्व लोकांनीं मिळून घडवून आणिली, व म्हणून सर्व लोकांच्या व्यतिरिक्त दुसऱ्या कोणत्याहि सत्तेस तेथील शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याचा अधिकार नाहीं.

फ्रान्समधील स्थिति देखील याच प्रकारची आहे. फ्रान्सची राज्यपद्धति बनविण्याकरितां तेथील कायदेमंडळाच्या दोन्ही शांखांचें—कनिष्ठ व वरिष्ठ सभांचें—संयुक्त अधिवेशन झालें होतें व या अधिवेशनामध्यें तेथील वर्तमान शासनपद्धति निर्माण झाली. म्हणून सामान्य कायदे बनविण्यासाठीं कायदेमंडळांतील दोन्ही शाखांची स्वतंत्र व निरनिराळी सम्मति मिळणें पुरेसें असलें तरी शासनपद्धतीमध्यें फेरफार घडवून आणणारा कायदा तेथील कायदेमंडळांतील वरिष्ठ व कनिष्ठ सभांच्या संयुक्त बैठकींतच पास व्हावा लागतो. फ्रान्समधील शासपद्धतींत फेरफार घडवून आणण्याचे नियम अमेरिकेच्या मानानें अधिक सोपे आहेत तरी इंग्लंडच्या मानानें ते कठीणच आहेत. ऑस्ट्रेलियामध्यें मध्यवर्ती सरकारची घटना निर्माण करण्यापूर्वी तिजविषयीं तेथील सर्व नागरिकांची संमति रेफरेंडमचे द्वारा घेण्यांत आली होती व म्हणूनच तिजमध्यें फेरफार करावयाचा असल्यास तेथील सर्व नागरिकांची संमति घ्यावी असा नियम आहे.

स्थिर शासनपद्धतीमध्यें जे प्रधान व आनुषंगिक या दोन प्रकारचे कायदे असतात त्यांपैकीं प्रधान कायद्यांचा उगम अधिक श्रेष्ठ सत्तेपासून झालेला असतो व त्यामुळें त्यांजमध्यें एकप्रकारचें महत्त्व व पावित्र्य येतें. म्हणून ते एका लेखांत नमूद केलेले असावेत हें ओघानेंच प्राप्त होतें. सारांश, स्थिर शासनपद्धति ही बहुधा लेखनिबद्ध असते. कोणत्याहि देशांत दोन निरनिराळ्या प्रकारचे कायदे असणें, व त्यांपैकीं एका प्रकारच्या कायद्यास इतर कायद्यांपेक्षां अधिक महत्त्व असणें याचा हा साहजिक परिणाम होय. देशाची राजकीय घटना निर्माण करणारा, व राष्ट्राच्या सुरक्षिततेचा आधारभूत, असा जो शासनपद्धतीचा कायदा त्यास अलिखित व अतएव संदिग्ध स्थितींत, ठेवणें ठीक नव्हे. अशी शासनपद्धति लोकांच्या आपसांतील करारापासून उत्पन्न झालेली असो, किंवा एखाद्या राजानें औदार्यबुद्धीनें आपल्या प्रजाजनांस अर्पण केलेली असो, ती एखाद्या लेखामध्यें नमूद करणें अगत्याचें असतें. नाहीं तर, एखादे वेळेस कायद्याचा भंग झाला म्हणजे, उदाहरणार्थ कायदेमंडळानें त्यास आंखून दिलेल्या मर्यादेचें अतिक्रमण केलें तर, ती गोष्ट लक्षांत येणें अशक्य होईल. परिवर्तनशील शासनपद्धतीचे नियम अनेक ठिकाणीं विखरलेले असून तेथून ते गोळा करावे लागतात. स्थिर शासनपद्धतीच्या

नियमांची अशी स्थिति झाल्यास त्या शासनपद्धतीपासून उत्पन्न होणाऱ्या बऱ्याचशा फायद्यांस आपणांस मुकावें लागेल.

स्थिर शासनपद्धतीचे नियम लेखांत नमूद केलेले असून त्यांमध्यें फेरफार करावयाचा असल्यास एखाद्या श्रेष्ठ सत्तेचा आश्रय करावा लागतो. यामुळें, स्थिर शासनपद्धतीमध्यें सुधारणा करण्याचें काम नेहमीं प्रयासाचें असतें. कोणत्याहि देशामध्यें या कामास खास किती प्रयास पडतात हें त्या देशांतील शासनपद्धति वदलण्यासंबंधीं कोणत्या प्रकारचे निर्बंध घालून ठेवलेले आहेत, यावर अवलंबून राहते. शासनपद्धतीमध्यें सुधारणा करण्याचें काम कोणत्या देशामध्यें अत्यंत दुष्कर असेल तर तें संयुक्त संस्थानामध्यें आहे. तेथें त्याबद्दल खास कोणता निर्बंध आहे हें वर आलेंच आहे. आस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें सुधारणा करण्याविषयीं जे निर्बंध घातलेले आहेत त्यांचें सामान्य स्वरूप खालीलप्रमाणें आहेः—

१ शासनपद्धतीमध्यें फेरफार सुचविणारा कायदा पार्लमेंटच्या दोन्ही सभांमध्यें बहुमतानें पास करावा लागतो. अशा रीतीनें दोन्ही सभांतून पास झाल्यावर दोन महिन्यानंतर व सहा महिन्याचे आंत घटकभूत संस्थानांतील कनिष्ठ सभेच्या मतदारांपुढें तो सादर करावा लागतो.

२ परंतु अशा प्रकारचा सुचविलेला कायदा दोन्ही सभांत पास न होतां एका-सभेमध्यें पास झाला व दुसऱ्या सभेनें त्यास फेटाळून लावलें, किंवा पास केला नाहीं, किंवा अशा प्रकारचा फेरफार सुचविला कीं जो पूर्वोक्त सभेस मान्य नाहीं, तर तीन महिन्यांचे अवकाशानंतर पूर्वोक्त सभेस त्याच किंवा निराळ्या बैठकींत तो कायदा पुन्हां पास करून दुसऱ्या सभेकडे पाठवावा लागतो. पुन्हां दुसऱ्या सभेनें त्या कायद्यास फेटाळून लावलें, किंवा पास केलें नाहीं, किंवा असा फेरफार सुचविला कीं तो पूर्वोक्त सभेस मान्य नाहीं तर गव्हर्नर जनरलला तो कायदा प्रत्येक संस्थानांतील मतदारांपुढें सादर करावा लागतो.

३ त्यानंतर सर्व मतदारांचीं मतें घ्यावीं लागतात.

४ अशा प्रकारच्या कायद्यास अधिकांश संस्थानांतील बहुमत अनुकूल असेल आणि देशांतील एकंदर सर्व मतदारांचें देखील बहुमत अनुकूल असेल तर तो कायदा राजाच्या संमतीकरितां गव्हर्नर जनरलास सादर करावा लागतो.

म्हणजे, ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें दुरुस्ती करणाऱ्या सूचनेस कायदेशीर स्वरूप येण्याकरितां खालीं दिलेल्या पायऱ्यांनीं जावें लागतें.

१ पार्लमेंटच्या दोन्ही सभांतील बहुमताची संमति मिळवावी लागते, किंवा पार्लमेन्टांतील कोणत्याहि एका सभेची संमति दोन वेळां मिळवावी लागते. ही दुसरी संमति तीन तीन महिन्यांच्या अवकाशानंतर घ्यावी लागत असून, दोन्ही वेळेस ती सूचना दुसऱ्या सभेस सादर करावी लागते.

२ अधिकांश संस्थानांतील लोकांनीं ती पसंत करावी लागते. ऑस्ट्रेलियन संघांत एकंदर सहा संस्थानांचा समावेश असल्यामुळें, निदान चार संस्थानांस ती पसंत व्हावी लागते.

३ ऑस्ट्रेलियांतील एकंदर मतदारांपैकीं अधिकांश मतदारांचें मत तीस अनुकूल असावें लागतें.

कानडांतील शासनपद्धति बदलण्याचें काम याहून देखील अधिक दुष्कर झालेलें आहे. ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमधील फेरफार तेथील लोकांस केवळ आपल्या अधिकारांत घडवून आणतां येतात; व त्यांत साम्राज्य सरकारचा हात नसावा, एवढ्याकरितां त्यांनीं रेफरेंडमच्या पद्धतीचा स्वीकार केला. परंतु कानडाच्या शासनपद्धतींतील कांहीं किरकोळ गोष्टी वगळल्या, तर इतर सर्व मुख्य व महत्त्वाचे बाबतींत फेरफार करण्याकरितां तेथील लोकांस साम्राज्य सरकारावर अवलंबून रहावें लागतें; व तेथील पार्लमेंटकडून तशा प्रकारचा कायदा करवून घ्यावा लागतो. यासंबंधीं मि. गोल्डिन् स्मिथ यांनीं आपल्या खोंचदार भाषेमध्यें खालीलप्रमाणें मत व्यक्त केलें आहेः—

" अमेरिकेच्या शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याविषयीं कांहीं निर्बंध घालून ठेवलेले आहेत. तथापि तेथें देखील राज्यपद्धतींत सुधारणा घडवून आणणें शक्य असतें. परंतु कानडाच्या शासनपद्धतीचा जो भाग ॲक्ट ऑफ कॉन्फिडरेशनमध्यें गोंवला गेला आहे, त्यांत फेरफार करावयाचा असल्यास पूर्वोक्त कायदा ज्या सत्तेनें घडवून आणला, त्याच सत्तेची म्हणजे साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटची आराधना करावी लागते. परंतु या संस्थेस आपल्या स्वतःच्या कामाचा भार उचलणेंच जड जात असल्यामुळें, तिला वसाहतींतील राज्यपद्धति सुधारण्याचे कामास किंचित्

देखील सवड मिळणें शक्य नसतें. यामुळें कानडाची शासनपद्धति पाषाणाप्रमाणें अगदीं स्थिर व निश्चल झालेली आहे. आपल्या राज्यपद्धतीमध्यें सुधारणा करवून घेण्याची सत्ता – जिच्यावांचून आत्मोन्नति पूर्णपणें करवून घेणें कोणत्याहि राष्ट्रास शक्य नसते – इंग्लंडचा राजकीय संबंध तोडून टाकल्याशिवाय कानडास प्राप्त होणें अशक्य होय. ”

गोल्डिन स्मिथ यांचीं मतें कधीं कधीं वरींच अतिशयोक्तिपूर्ण असतात व त्यांचेंच हें एक उदाहरण होय. कां कीं, कानडाच्या शासनपद्धतीमध्यें अमुक एक सुधारणा घडवून आणावयाची असें तेथील लोकांत एकमत झालें, तर त्यांना सदरील फेरफार साम्राज्य सरकारकडून करवून घेण्यास विशेष प्रयास पडतीलच असें नाहीं. तथापि गोल्डिन स्मिथ यांच्या म्हणण्यांतील तथ्यांश हा आहे कीं, कानडाच्या शासनपद्धतींतील फेरफार करण्याचें काम साम्राज्यसरकारकडे असल्यामुळें, निदान तत्त्वतः तरी कानडाची शासनपद्धति अगदीं निश्चल व स्थिर प्रकारची झाली आहे.

स्थिर शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याचें काम किती अवघड असतें, हें युनायटेड स्टेट्स, ऑस्ट्रेलिया, कानडा इत्यादि देशांच्या उदाहरणावरून लक्षांत येण्यासारखें आहे. या देशांतील शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करावयाचा असल्यास एक विशिष्ट योजना अमलांत आणावी लागते, व या योजनेच्या चक्रास गति देण्याचें काम देखील मोठें प्रयासाचें असतें. आतां परिवर्तनशील शासनपद्धतीची स्थिति याच्या अगदीं उलट असते. अशा पद्धतींतील फेरफार अगदीं अनायासें किंवा अल्प प्रयासानें होत असतात. याचें कारण हें आहे कीं, शासनपद्धतीचे कायदे व तद्यतिरिक्त कायदे अशा तऱ्हेचा भेद तेथें मुळींच केलेला नसतो. तेथील कायदेमंडळास सर्व प्रकारचे कायदे एकसारखेच बनवितां येतात, व त्यामुळें त्यास शासनपद्धतीची देखील घडामोड करितां येते. अशा देशांतील सर्व कायदे एकाच प्रतीचे असतात, सर्वांस सारखेंच महत्त्व असतें, व त्या सर्वांचा उगम देखील एका संस्थेपासून झालेला असतो. ही संस्था म्हणजे त्या देशांतील कायदेमंडळ हीच होय.

परिवर्तनशील शासनपद्धति असणाऱ्या देशांत शासनपद्धतीचे व इतर कायदे अशा तऱ्हेचा भेद केलेला नसतो. तर मग अशा देशांत शासनपद्धति म्हणून म्हणविली जाणारी जी वस्तु, ती तरी अस्तित्वांत असते किंवा नाहीं ? शासनपद्धतीचे नियम इतर कायद्यांपासून अगदीं वेगळे काढलेले नसतात, एवढ्या कारणास्तव अशा

देशांस शासनपद्धतीच नाहीं असें म्हणतां येणार नाहीं, हें ब्राइस यांनीं दोन दृष्टांतांच्या योगानें विशद केलें आहे. कोणत्याहि वस्तूची रूपरेखा स्पष्टपणें आंखतां आली नाहीं, म्हणून त्या वस्तूचें अस्तित्व नाकबूल करितां येणार नाहीं. डोंगरावरून खालीं उतरणाऱ्या माणसास आपण डोंगराची सीमा केव्हां ओलांडली, व सपाट जमिनीवर केव्हां पाय ठेवला हें सांगणें कठिण होतें. डोंगराचा उतार अगदीं क्रमशः व न कळत होत गेल्यानें, डोंगर व सपाट जमीन यांमधील भेदरेषा साक्षात् दाखविणें अशक्य होतें. तथापि डोंगर व सपाट जमीन या दोन्ही गोष्टींस अस्तित्व असतें एवढें खास. हाच नियम शासनपद्धतीस देखील लागू पडतो. परिवर्तनशील पद्धतीमध्यें शासनपद्धति व इतर कायदे यांची भेसळ झाली असल्यामुळें, अमुक कायदे शासनपद्धतीविषयींचे व बाकीचे तदितरविषयींचे असें सांगणें कठिण असलें तरी, त्यामुळें त्या देशांत शासनपद्धतीच नाहीं असें म्हणणें चुकीचें होईल. अमुक एक लोकसमुदायाचा राष्ट्रीय स्वभाव अगदीं अशाच प्रकारचा आहे हें सांगतां येत नसलें, तरी प्रत्येक राष्ट्रास आपापला निरनिराळा स्वभाव असतो; त्याप्रमाणें शासनपद्धतीची मर्यादा अगदीं निश्चितपणें आंखतां न आली, म्हणजे शासनपद्धतीच नाहीं हें म्हणणें अयोग्य होय.

परिवर्तनशील शासनपद्धतीमध्यें अगदीं अव्याहतपणें फेरबदल चाललेला असतो, व कायदेमंडळांतून बाहेर पडणाऱ्या कायद्यांचे योगानें शासनपद्धतीच्या नियमांवर परिणाम होतो; इतकेंच नव्हे तर त्या कायद्यांची ज्या रीतीनें अंमलबजावणी करण्यांत येते, तिचा देखील शासनपद्धतीवर परिणाम होत असतो. ब्राइसनें म्हटल्याप्रमाणें मनुष्यस्वभावावर त्याच्या हातून घडणारीं कामें, त्याच्या मनांत येणारे विचार व आयुष्यांतील प्रत्येक नवीन अनुभवाबरोबर उत्पन्न होणाऱ्या भावना, यांचे योगानें जसा नकळत परिणाम होतो, त्याचप्रमाणें वरील कारणांमुळें दहावर्षांच्या अगदीं अल्प कालावधीमध्यें देखील, अशा प्रकारच्या शासनपद्धतीमध्यें फेरफार झालेले दिसून येतात. अगदीं पुराण–मतवादी (conservative) धोरणानें देखील या क्रांतीचा क्रम कुंठित होणें शक्य नसतें. देशाच्या कायद्यांमध्यें हा क्रम कांहीं वेळ पावेतों स्पष्टपणें दृष्टीस आला नाहीं, तरी लोकांच्या मानसिक प्रवृत्तीमध्यें तो होत असतो, व या प्रवृत्तीचा परिणाम कायद्यावर घडावयास लागला, म्हणजे कायदे बनविण्याचे कामास एखादे वेळीं खूपच अवसान चढतें. परिवर्तनशील शासन-

पद्धतीचें वरील वर्णन इंग्लंडच्या राज्यपद्धतीस चांगलें लागू पडतें. इंग्लंडची शासन-पद्धति अलिखित असून, तेथील कायदेमंडळास सर्व प्रकारचे कायदे बनविण्याचे अधिकार असतात. त्यामुळें तेथील शासनपद्धतीचें एकसारखें रूपांतर होत असतें. या रूपांतराचे अनेक मार्ग आहेत; पार्लमेंटमध्यें बिल आणून त्यासंबंधीं स्पष्टपणें फेरफार करवून घेणें हा एक मार्ग; परंतु या पद्धतीचें क्वचितच अवलंबन करावें लागतें. याहूनहि महत्त्वाचे फेरफार प्रधानमंडळाचे कृतीनें व कोर्टाचे निकालानें चाललेले असतात. राज्यकारभाराचें सर्व काम चालविण्याचा भार ज्या प्रधानमंडळावर असतो, त्याचे हात इंग्लंडमध्यें अगदीं पूर्णपणें बांधलेले नसल्यामुळें, जशी परिस्थिति असेल त्याप्रमाणें ते आपले अमर्याद अधिकार उपयोगांत आणितात. त्यामुळें शासनपद्धतीमध्यें अव्याहत बदल चाललेला असतो. याखेरीज पार्लमेंटमधून कायदा बाहेर पडल्यानंतर, त्यासंबंधीं कोणामध्यें वाद उपस्थित होऊन तो कोर्टासमोर आल्यास, कोर्टांतून त्यासंबंधीं फैसले होतात व त्यामुळें देखील अर्थातच त्या कायद्यावर परिणाम होत असतो. वर निर्दिष्ट केल्याप्रमाणें शासनपद्धतींत रूपांतर होण्याचा क्रम इतका अव्याहत व बेमालूम चाललेला असतो कीं, पुष्कळ वर्षांनंतर कारभाराची तपासणी केल्यास हे फेरफार कळून आले, तरी कोणताहि फरक नक्की कोणत्या वेळीं झाला हें सांगणें कठिण असतें. इ. स. १८६३ सालीं बॅझट (Baghot) यांनीं आपल्या पुस्तकामध्यें इंग्लंडमधील प्रधानमंडळ पार्लमेंटच्या आधीन असतें असा अभिप्राय दिला होता. पंचेचाळीस वर्षांनंतर, म्हणजे १९०८ या वर्षीं, प्रेसिडेंट लोवेल यांनीं जेव्हां इंग्लंडच्या राज्यपद्धतीची तपासणी केली, तेव्हां निदान कायदे बनविण्याच्या बाबतींत पार्लमेंटच प्रधानमंडळाच्या आधीन असतें असा त्यांनीं अभिप्राय दिला. प्रधानमंडळाचा कार्यक्रम पार्लमेंटास पूर्ण मंजूर करावा लागतो किंवा नामंजूर तरी करावा लागतो. प्रधानमंडळाच्या कार्यक्रमापैकीं कांहीं बिलास रुकार देऊन बाकीच्यास झिडकारून लाविल्यास, प्रधानमंडळास राजीनामा देण्यास लावण्यासारखें होतें. पार्लमेंटमध्यें कायदे पास करवून घेणें हें बहुतेक प्रधानमंडळाचेंच काम होऊन बसलें आहे. कारण कीं, प्रधानमंडळाबाहेरील सभासदानें बिल आणल्यास तें पास होण्याचा संभव फारच कमी असतो. अशा रीतीनें कायदे बनविण्याचा अधिकार प्रधानमंडळ दिवसेंदिवस बळकावीत चालल्या-मुळें, प्रतिनिधिसभेस प्रधानमंडळाविरुद्ध निंदाव्यंजक ठराव आणणें किंवा नुसती

बिलावर टीका करणें, यापलीकडे फारच थोडा अधिकार उरला आहे. राज्यकारभारांत हा एवढा मोठा फरक मागील पंचेचाळीस वर्षांत घडून आला; पण त्या अवधींत तो खास कोणत्या वेळीं झाला, हें सांगणें कठिण आहे. कारण पार्लमेंटनें कोणतीहि शिफारस केल्यामुळें किंवा तशाप्रकारचा कायदा पास केल्यामुळें हा फरक झालेला नसून, यासंबंधींच्या वहिवाटीमध्यें हळू हळू व नकळत बदल होत होत ही स्थिति प्राप्त झाली.

दक्षिण आफ्रिकेंतील संघामधील (साउथ आफ्रिकन युनिअन) शासनपद्धतीचें इंग्लंडच्या शासनपद्धतीशीं बरेंच साम्य आहे. तेथील पार्लमेंटास साम्राज्य सरकारच्या अधिकारांतील विषय खेरीज करून, बाकी विषयांसंबंधीं सर्व प्रकारचे कायदे करितां येतात. कोणत्याहि कायद्याचा शासनपद्धतीशीं संबंध असो वा नसो, ते बनविण्याचा, त्यामध्यें फेरफार करण्याचा, किंवा ते अजीबात रद्द करण्याचा तेथील पार्लमेंटास अधिकार आहे. यामुळें या शासनपद्धतीस देखील परिवर्तनशील शासनपद्धतींमध्येंच स्थान दिलें पाहिजे. लेजिस्लेटिव्ह असेंब्लीच्या सभासदांची संख्या किती असावी, किंवा तिजमधील कामकाजाचे रिपोर्ट कोणत्या भाषेमध्यें प्रसिद्ध व्हावेत इत्यादि बाबतींत फेरबदल न करण्यासंबंधीं नियम आहेत; परंतु इतर सर्व बाबींसंबंधीं सर्व कायदे रद्द करण्याविषयीं किंवा त्यांमध्यें फेरफार करण्याविषयीं, तेथील पार्लमेंटास अधिकार असल्याबद्दल शासनपद्धतीच्या १५२ व्या कलमांत स्पष्ट खुलासा आढळतो. म्हणजे येथील पार्लमेंटच्या अधिकारसीमेंतील कायद्यांचे शासनपद्धतिविषयक व इतर कायदे असा भेद नसल्यामुळें, हे दोन्ही प्रकारचे कायदे त्याला सारख्याच रीतीनें पास किंवा रद्द करितां येतात, व म्हणून येथील शासनपद्धति परिवर्तनशील स्वरूपाचीच होय.

शासनपद्धतीच्या तीन वर्गांचा येथपावेतों विचार झाला. या निरनिराळ्या वर्गांमधील संबंध वाचकांच्या लक्षांत आला असेलच. संयुक्तराष्ट्रीय शासनपद्धति ही बहुधा लेखनिबद्ध असते. या पद्धतींत अधिकारांची विभागणी झाली असल्यानें, कोणत्याहि सरकारनें आपापल्या अधिकारांची मर्यादा ओलांडूं नये, याकरितां शासनपद्धतीचे नियम लेखांत नमूद करणें अगत्याचें असतें. परंतु एकतंत्री पद्धतीबद्दल अशा तऱ्हेचा सामान्य नियम सांगणें शक्य नाहीं. इंग्लंडची एकतंत्री पद्धति अलिखित असून, दक्षिण आफ्रिकेची लेखनिबद्ध आहे. जेथें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति असते

तेथील मध्यवर्ती सभेस अल्पशा बहुमतानें स्थानिक सरकारावर जुलूम करितां येऊं नये, याकरितां शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याविषयींचे कांहीं क्लिष्ट नियम असतात; व त्याकरितां स्थानिक सरकारच्या संमतीची देखील आवश्यकता असते. उलटपक्षीं एकतंत्री प्रद्धति बहुधा परिवर्तन-शील असते. अशा पद्धतींतील सर्वच अधिकार एकाच सभेस असल्यामुळें, तिला शासनपद्धतीमध्यें देखील फेरबदल करवून घेतां येतो. त्यामुळें या पद्धतींत रूपांतर करण्याचें काम अप्रयासाचें असतें.

४ वरील पद्धतींत कायदेमंडळास व न्यायखात्यास असणारे अधिकार.

कायदेमंडळाचे अधिकारः—(१) एकतंत्री व परिवर्तनशील आणि (२) संयुक्तराष्ट्रीय व स्थिरस्वरूप, अशा या दोन निरनिराळ्या प्रकारच्या पद्धतींमध्यें कायदेमंडळाचे अधिकार कोणते, याचा आतां विचार केला पाहिजे. प्रथमतः इंग्लंडचें उदाहरण घेऊं. इंग्लंडची शासनपद्धति एकतंत्री असून, तेथील सर्व सत्ता पार्लमेंटमध्यें एकवटलेली आहे. तेथील पार्लमेंटच्या अधिकारास किंवा कर्तृत्वास मुळींच सीमा नसते. त्या सभेस वाटेल ते कायदे पास करितां येतात. ब्रिटिश साम्राज्यांतील सर्व अधिकार अथवा संपूर्ण राज्यसत्ता या सभेंत वास करीत असल्यानें, तिला परमेश्वराप्रमाणें सर्व शक्तिमान् असें विशेषण कधीं कधीं लावण्यांत येतें. ब्रिटिश पार्लमेंटला वाटेल तो जुना कायदा रद्द करितां येतो व नवीन बनवितां येतो. १७०१ च्या अॅक्ट ऑफ सेटलमेंटच्या योगानें, ब्रिटिश पार्लमेंटनें इंग्लंडचें सिंहासन देखील एका निराळ्याच घराण्यास अर्पण केलें. अशा रीतीनें सर्व सामर्थ्यवान् असलेल्या ब्रिटिश पार्लमेंटनें शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याचा अधिकार देखील आपणांकडेच ठेविला आहे. दक्षिण आफ्रिकेंतील पार्लमेंटांस देखील हाच नियम लागू पडतो. दक्षिण आफ्रिका हें स्वतंत्र संस्थान नसल्यामुळें, तेथील कायदेमंडळावर कांहीं निर्बंध इंग्लंडच्या त्यावरील प्रभुत्वामुळें साहजिकपणें उत्पन्न झालेले आहेत; परंतु ही एवढी गोष्ट वगळली, तर बाकीचे आपल्यापुरते सर्व अधिकार तेथील पार्लमेंटास आहेत. त्याला सर्व प्रकारचे कायदे करितां येतात, व शासनपद्धतीमध्यें फेरफार देखील घडवून आणितां येतो; व तसें करितांना त्या देशांतील दुसऱ्या कोणत्याहि संस्थेची भीति बाळगण्याची त्याला गरज नसते. प्रो. डाइसे यांनीं असें सांगितलें आहे कीं, ब्रिटिश पार्लमेंटचें सर्वसत्तापूर्णत्व हें ब्रिटिश राज्यपद्धतीचें मुख्य

लक्षण होय. दक्षिण आफ्रिकेंतील पार्लमेंटास देखील हें लक्षण लागू पडतें, व हें तेथील शासनपद्धतीच्या कायद्याच्या आधारानें देखील सिद्ध करितां येईल. त्या कायद्यांत असा स्पष्ट खुलासा आहे कीं, त्या देशाची शांतता, शिस्त व राज्य यांकरितां कायदे करण्यास तेथील पार्लमेंटास पूर्ण अधिकार आहे. पुन्हां असाहि खुलासा आहे कीं, प्रांतिक सरकारांनीं केलेले कायदे वरिष्ठ सरकारच्या कायद्यांस प्रतिकूल नसतील तों-पावेतों व तितक्याच पुरता प्रांतिक सभांच्या कायद्यांचा अधिकार समजावा, व त्या दोहोंच्या कायद्यांची टक्कर झाली तर प्रांतिक कायदेच रद्द होत. शेवटला मुद्दा असा कीं, पार्लमेंटास केवळ बहुमतानें शासनपद्धतीमध्यें देखील सुधारणा करितां येते. म्हणजे शासनपद्धति बदलण्याचा प्रकार इतर कोणताहि सामान्य प्रतीचा कायदा करण्या-इतकाच सोपा आहे. अशा रीतीनें शासनपद्धतीच्या कायद्यास पार्लमेंटपेक्षां श्रेष्ठ अथवा पवित्र आणि डोईजड स्थान दिलेलें नाहीं. तेथील पार्लमेंटच्या अधिकारास जर कोण-तेहि निर्बंध असतील, तर ते केवळ दोनच प्रकारचे होत; व ते देखील विशिष्ट कार-णांमुळेंच उत्पन्न झाले आहेत. पहिला निर्बंध हा होता कीं, सेनेटची घटना व आणखी कांहीं इतर कायदे एका विशिष्ट व थोडक्या मुदतीपावेतों निश्चित केलेले असून, त्या मुदतीच्या अखेरपावेतों पार्लमेंटास त्यांमध्यें फरक करितां येत नाहीं. दुसरा निर्बंध हा आहे कीं, डच व इंग्रज भाषा या दोहोंसहि योग्य अवसर मिळावा, त्यांचे हक्क बरोबरीचे असावे व त्यांच्या ठरविलेल्या हक्कांमध्यें सहजगत्या ढवळाढवळ करितां येऊं नये, याकरितां त्यासंबंधींचे फेरफार करण्यास कायदेमंडळाच्या संयुक्त बैठकींत $\frac{२}{३}$ मताधिक्याचा निर्बंध घालून देण्यांत आला आहे. परंतु $\frac{२}{३}$ मताधिक्याचा निर्बंध उत्पन्न करणारे सदरील कायद्यांतील कलमच एकदां $\frac{२}{३}$ मताधिक्यानें रद्द झालें, तर मग पुढें या संबंधींचे सर्व निर्बंध फोल होतील हें उघड आहे. सारांश, वस्तुतः व प्रत्यक्षतः दक्षिण आफ्रिकेचें पार्लमेंट ब्रिटिश पार्लमेंटप्रमाणेंच सर्वसत्तापूर्ण आहे.

अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कानडा इत्यादि देशांतील स्थिति याहून निराळी आहे. तेथें मध्यवर्ती व स्थानिक कायदेमंडळांचे अधिकारांस निश्चित मर्यादा घातलेली असते. शासनपद्धतीच्या लेखांत या सभांचे अधिकार ठरविलेले असतात; व नवीन कायदे बनवितांना शासनपद्धतीनें आंखून दिलेल्या मर्यादेचें उल्लंघन होतें कीं काय, अशी त्यांस सदोदित भीति वाटत असते. मि. वाइझ यांनीं आस्ट्रेलियांतील

पद्धतीविषयीं खालीलप्रमाणें उद्गार काढले आहेत. " येथें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति असल्यामुळें येथील पार्लमेंटास ब्रिटिश पार्लमेंटाप्रमाणें संपूर्ण राज्यसत्तेचे अधिकार वापरतां येत नाहींत. आस्ट्रेलियाच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटनें संरक्षक जकातीसंबंधीं (Protective Tariff) कांहीं नियम केले. परंतु ते त्या पार्लमेंटच्या अधिकारांबाहेरील आहेत असा तेथील हायकोर्टानें निकाल दिला, तेव्हां तेथील लोकांस आश्चर्य वाटलें; कारण, पार्लमेंटांस सर्व प्रकारचे कायदे करितां येतात ही गोष्ट ब्रिटिश पार्लमेंटच्या उदाहरणावरून लोकांचे मनावर इतकी पूर्णपणें बिंबली आहे कीं, आस्ट्रेलियाची शासनपद्धति संयुक्तराष्ट्रीय स्वरूपाची आहे याचा त्यांस विसर पडला होता. यासाठीं संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचा विचार करितांना, तेथील कोणत्याहि कायदेमंडळास संपूर्ण राज्यसत्ता नसते, ही गोष्ट नेहमीं लक्षांत बाळगली पाहिजे. "

न्यायखात्याचे अधिकारः—वर वर्णन केलेल्या भिन्न पद्धतींच्या देशांमध्यें न्यायखात्याचे अधिकार कोणते असतात, हें विचार करण्यासारखें आहे. इंग्लंड व दक्षिणआफ्रिका येथील सर्व राजसत्तेचें केंद्र तेथील पार्लमेंट हेंच होय. समस्त राज्याधिकार पार्लमेंटमध्यें असल्यामुळें, वाटेल ते कायदे करण्याचा त्यास अधिकार असतो. हे कायदे कितीहि अविचारानें केलेले असोत, त्यांच्या बरेवाईटपणाबद्दल चर्चा करण्याचा अधिकार तेथील न्यायखात्याकडे नाहीं. कायद्याची अंमलबजावणी करणें एवढेंच न्यायखात्याचें काम असतें. एखादा कायदा करण्यामध्यें पार्लमेंटनें फार अविचार केला, असें इंग्लंड अथवा दक्षिणआफ्रिका येथील न्यायाधीशास वाटल्यास, त्यास आपलीं मतें आपल्यापाशीं गुंडाळून ठेवावीं लागतात. पार्लमेंटास वाटेल तो कायदा करण्याचा अधिकार असून, त्याची अंमलबजावणी करणें न्यायाधीशास भाग आहे. अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कानडा इत्यादि देशांतील स्थिति निराळी आहे. तेथें कायदेमंडळाचा कायदे बनविण्याचा अधिकार मर्यादित केलेला असल्यामुळें, कायदेमंडळानें कोणताहि कायदा करितांना या मर्यादेचें उल्लंघन केलें कीं काय, हें ठरविण्याचा अधिकार न्यायखात्याकडे असतो. म्हणून तेथील न्यायखात्यास शासनपद्धतीचे रक्षक (guardians of the constitution) म्हणण्यांत येतें. या बाबतींत न्यायखात्यास आपण होऊन जरी कुरापत काढितां येत नाहीं, तरी कायदेमंडळानें एखादा कायदा करण्यामध्यें शासनपद्धतीच्या नियमांचें उल्लंघन केलें अशी कोणास शंका येऊन त्यानें आपली तक्रार कायदेशीर रीतीनें न्यायासना-

पुढें मांडली, तर तिचा निकाल करण्याचा अधिकार न्यायखात्याकडे आहे. यावरून हें दिसून येईल कीं, अमेरिकेच्या न्यायाधीशास इंग्लंडच्या न्यायाधीशाप्रमाणें कायद्याचा अर्थ लावणें व अंमलबजावणी करणें एवढेंच काम करावयाचें नसतें, तर कायदेमंडळानें केलेला कायदा खरोखरीच कायदेशीर आहे किंवा नाहीं, हें देखील त्यास ठरवावयाचें असतें. अशा तऱ्हेचा प्रश्न इंग्लंड व आफ्रिका येथील न्यायासनापुढें केव्हांहि येणें शक्य नसतें.

कायदेमंडळानें केलेले कायदे रद्द करण्याचा अधिकार कोर्टास असल्याबद्दल कांहीं लोकांस आश्चर्य वाटतें. परंतु ही अत्यंत साधी व सोपी गोष्ट होय. संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींतील पार्लमेंटास आपले अधिकार शासनपद्धतीच्या लेखापासून मिळालेले असतात; व त्यामुळें लेखानें घालून दिलेले निर्बंध पाळण्याची जबाबदारी देखील त्याजवर असावी हें उचित होय. इंग्लंड, हिंदुस्थान इत्यादि देशांमध्यें म्युनिसिपल ॲक्ट्स अथवा म्युनिसिपालिटी निर्माण करणारे कायदे असतात, व या कायद्यांचे द्वारा म्युनिसिपालिट्यांस आपलें कामकाज चालविण्याकरितां कांहीं पोटनियम (Byelaws) करण्याचा हक्क दिलेला असतो. परंतु एखाद्या म्युनिसिपालिटीनें केलेले नियम तिच्या अधिकारांबाहेरील असल्यास, त्याबद्दल कोणत्याहि माणसास म्युनिसिपालिटीविर फिर्याद करून दाद लावून घेतां येते. याच नियमानुसार संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींतील पार्लमेंटनें आपल्या अधिकारांची मर्यादा ओलांडल्यास, त्यासंबंधीं कोर्टांत फिर्याद लावण्याचा हक्क तेथील नागरिकांस असावा हें उचित होय.

५ वरील पद्धतींतील गुणदोष.

एकतंत्री व संयुक्तराष्ट्रीय पद्धती:—आधुनिक काळांत संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचा उपक्रम प्रथमतः करण्याचा मान स्विट्झर्लंड या चिमुकल्या राष्ट्राचा आहे. त्यानंतर इ. स. १७७७ मध्यें युनाइटेड स्टेट्सच्या राज्यपद्धतींत त्याचें अनुकरण करण्यांत आलें. त्यानंतर १८७० सालचें जर्मन साम्राज्य व इ. स. १८६७ सालीं झालेला कानडांतील वसाहतींचा संघ याच तत्त्वावर स्थापण्यांत आला; व अगदीं आधुनिक काळांत चालू शतकाच्या आरंभीं आस्ट्रेलियन संघाची रचना याच तत्त्वावर करण्यांत आली. परंतु याप्रकारें आधुनिक काळांतील राष्ट्रांचें बहुमत जरी संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीस अनुकूल असलें, तरी अगदीं अलीकडे आफ्रिकेंतील वसाहतींनीं आपला संघ निर्माण करितांना एकतंत्री पद्धतीचा स्वीकार केला. यावरून विचारी

लोकांच्या पसंतीचा कल एकतंत्री पद्धतीकडे होऊं लागला आहे, असें अनुमान निघूं शकतें. आस्ट्रेलियांतील मजूरपक्षानें देखील त्या देशाची शासनपद्धति एकतंत्री करवून घेण्याचे प्रयत्न चालविले असल्यामुळें, या अनुमानास विशेष बळकटी येते. या दोन्ही पद्धतींतील गुणदोषांची येथें चर्चा केली असतां अस्थानीं होणार नाहीं.

संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीमुळें राष्ट्रनिर्मितींत ऐच्छिक अथवा कराराच्या तत्त्वाचा शिरकाव झाला, हा इतिहासज्ञांचे दृष्टीनें मुख्य व महत्त्वाचा मुद्दा होय. संयुक्तराष्ट्रीय प्रकारचे संघ निर्माण होण्यांत इतरहि प्रवर्तक कारणें असतात. उदाहरणार्थ, प्रशियाच्या लष्करी वर्चस्वामुळें जर्मन साम्राज्यसंघ उत्पन्न झाला, व कानडांतील प्रस्तुत संघ बनविण्यास तेथील सर्व वसाहतींवरील ग्रेटब्रिटनची बादशाही सत्ता मुख्यत्वेंकरून कारणीभूत झाली. व म्हणून जर्मनी व कानडा हे देश संयुक्तराष्ट्रीय संघ निवळ स्वेच्छेनें निर्माण होतात याचीं उदाहरणें नाहींत. परंतु स्वित्झर्लंड, युनाइटेड स्टेट्स व आस्ट्रेलिया या देशांतील राज्यपद्धति केवळ स्वेच्छेनें व आपापसांतील करारनाम्यामुळेंच उत्पन्न झाली आहे.

स्वेच्छेनें जे संयुक्तराष्ट्रीय संघ निर्माण करितात, त्यांना संघामध्यें शक्ति वास करिते हें तत्त्व नीट समजलेलें असतें. ऐक्यांत वैचित्र्य व पारतंत्र्यांत स्वातंत्र्य कायम ठेवणें, हा त्यांचा संघ निर्माण करण्यांत मुख्य उद्देश असतो. अल्प लोकसंख्येमुळें स्वसंरक्षण करण्यास असमर्थ असणाऱ्या संस्थांनांस देखील अंतर्व्यवस्थेसंबंधीं आपणांस पूर्ण मोकळीक असावी अशी इच्छा असते. अशी कांहीं संस्थानें एकमेकांच्या संनिध असल्यास, त्यांचे हेतु संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचा संघ बनविल्यानें सिद्धीस जातात. ऐक्यामुळें सामर्थ्य तर उत्पन्न व्हावें, पण एकरूप होणाऱ्या घटकांच्या स्वतंत्र अस्तित्वाचा लोप होऊं नये, या दोन परस्पर विरोधी ईच्छा या पद्धतीनें सुंदर रीतीनें सिद्धीस नेतां येतात. म्हणून या पद्धतीवर उभारलेल्या संघराष्ट्रांची (Federal states) तुलना एखाद्या सजीव प्राण्याच्या शरीराशीं केलेली आहे. त्याच्या प्रत्येक अवयवाची घटना निराळी असते, परंतु या अनेकविध अवयवांच्या संयोगामुळें सर्व शरीरास व त्यांतील प्रत्येक भागास बळकटी येते; तद्वत् संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींतील घटक संस्थानांस देखील आत्मविकास करण्यास स्वातंत्र्य मिळून सर्वांच्या ऐक्यापासून सामर्थ्याचाही लाभ मिळतो. परंतु अशा रीतीनें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचें जरी हृदयंगम चित्र रेखाटतां आलें, तरी त्यामध्यें बरेच महत्त्वाचे दोष आहेत असें आतां

प्रत्यक्ष अनुभवानें सिद्ध झालें आहे. मध्यवर्ती व स्थानिक सरकार यांच्या अधिकार-क्षेत्रांसंबंधीं वारंवार तंटे उपस्थित होऊन राष्ट्रीय शक्तीचा निष्कारण अपव्यय होतो हा एक दोष; व दुसरा दोष असा कीं, कायदे करणें व त्यांची अंमलबजावणी करणें या दोन्ही विषयांसंबंधीं स्थानिक व मध्यवर्ती सरकारांवर न्यायाधीशाचा अंमल चालत असल्यामुळें, कायद्याच्या शब्दशः अर्थास अनुसरून त्यांनीं दिलेले निकाल राज्यकारभाराच्या दृष्टीनें मध्यवर्ती व स्थानिक सरकार या दोघांसहि कधीं कधीं सारखेच गैरसोईचे अतएव अप्रिय व असमाधानकारक होतात. एकतंत्री पद्धतींत कायद्यांची बजावणी करितांना अंमलबजावणी खात्यास न्यायकोर्टाचा उपयोग करवून घेतां आल्यामुळें, अंमलबजावणी सरकारच्या अधिकारास बळकटी येते; व त्यास आपली सार्वजनिक हिताचीं कामें निर्विघ्नपणें व परिणामकारक आणि यशस्वी रीतीनें पार पाडतां येतात. परंतु संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीमध्यें अंमलबजावणी सरकारच्या कार्यास न्यायाधीशाकडून हरकत घेण्यांत येईल, याकरितां त्यास आपले अधिकार जपून, काळजीनें व भीत भीत वापरावे लागतात. त्यामुळें अंमलबजावणी सरकारच्या कर्तृत्वशक्तीस व कर्तबगारीस कमीपणा येतो. संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतींत आणखी एक दोष असा आहे कीं, प्रत्येक प्रांतास आपापलें स्वतंत्र सरकार असल्यामुळें देशाभिमानाचें क्षेत्र आकुंचित होतें, प्रांतीय दुरभिमानास वाव मिळतो, व मध्यवर्ती अगर राष्ट्रीय सरकाराबद्दल पूज्य बुद्धि हा जो राष्ट्राच्या सुरक्षिततेचा खरा पाया तो कांहीं अंशीं तरी कच्चा राहतो.

वरील कारणांमुळें आफ्रिकेंतील लोकांनीं आपला संघ बनवितांना एकतंत्री पद्धतीचा स्वीकार केला. त्याबद्दल मि. ब्रँड यांनीं खालीलप्रमाणें विचार प्रदर्शित केले आहेत.

" अमेरिकेच्या लोकांनीं आपल्या राज्यपद्धतीची केलेली अवास्तव स्तुति, व कानडा आणि आस्ट्रेलिया या देशांनीं त्याच राज्यपद्धतीचें केलेलें अनुकरण, या दोन कारणांमुळें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति हें एक अत्युच्च ध्येय आहे व इतर कोणताहि फायदा नसतांहि केवळ या पद्धतीच्या उत्कृष्टतेसाठीं हरप्रयत्नेंकरून ती संपादिलीच पाहिजे, अशी कांहीं लोकांची चुकीची समजूत झालेली आहे. परंतु संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति ही तशी उत्कृष्ट अथवा प्रधान वस्तु नसून, तिच्याहून उच्चतर ध्येय संपादण्याचें ती एक केवळ साधन आहे, ही गोष्ट सदोदित लक्षांत बाळगली

पाहिजे. म्हणून दृढतर एकीकरण करण्याचे सर्व प्रयत्न निष्फल झाल्यानंतर, केवळ निरुपायास्तव या पद्धतीचें अवलंबन करावें लागतें. अमेरिकेचें संयुक्त साम्राज्य बनवितेवेळीं अलेक्झांडर हामिल्टन या प्रमुख मुत्सद्दयानें या पद्धतीस अनुमोदन दिलें, याचें मुख्य कारण त्यास या पद्धतींतील दोषांची जाणीव नव्हती हें नसून, इतर कोणत्याहि, रीतीनें संघ बनविणें शक्य नव्हतें हें होय. कानडांतील वसाहतींच्या एकीकरणाचे वेळीं मॅक्डोनल्ड यांची सर्व वसाहतींचें पूर्णैक्य घडवून आणण्याची इच्छा असतांहि त्यांस क्वेबेकमधील फ्रेंच लोकांच्या फाजील प्रांतीय दुरभिमानापुढें वांकावें लागून, तेथें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीचें अवलंबन करावें लागलें. आस्ट्रेलियांतील संयुक्तराष्ट्रीय पद्धति ही देखील तेथील संस्थानांच्या आकुंचित देशाभिमानामुळें उत्पन्न झाली असून, ती त्या देशाच्या प्रगतीस वारंवार अडथळा आणते ही गोष्ट सर्वश्रुत आहेच. इतर कोणत्याहि रीतीनें ऐक्य होणें शक्य नसल्यास, संयुक्त पद्धतीचा स्वीकार करावा हें उचित होय. तथापि तिजमधील दोषांकडे अगदींच दुर्लक्ष करून चालावयाचें नाहीं. अधिकाराच्या विभागणीमुळें वारंवार उत्पन्न होणारे तंटे आणि राज्याच्या निरनिराळ्या अवयवांस येणारा कमकुवतपणा, यांमुळें देशाच्या प्रगतींत अनेक संकटें उत्पन्न होतात; व म्हणून दक्षिण आफ्रिकेंतील निरनिराळ्या संस्थानांमध्यें ऐक्याची जी भावना साधारणपणें दिसून येत होती, तिचा तेंच ऐक्य दृढतर करण्याचे कामीं तेथील मुत्सद्दयांनीं जो उपयोग करून घेतला त्याबद्दल ते अभिनंदनास पात्र होत. इतर सर्व लोकांनीं ज्या बाबतींत हात टेकले, त्याच बाबतींत दक्षिण आफ्रिकेंतील मुत्सद्दयांनीं यश संपादिलें ही गोष्ट त्यांस खरोखरींच भूषणास्पद होय. दक्षिण आफ्रिकेच्या निरनिराळ्या संस्थानांतील लोकांस आपल्या संस्थानांच्या पूर्वेतिहासाचा अथवा परंपरेचा अभिमान नव्हता, अशांतली गोष्ट नव्हती. आपापल्या संस्थानाचा त्यांस देखील अगदीं प्रखर देशाभिमान होता; तथापि आपल्या प्रांतिक अभिमानास एकीकडे ठेवून, केवळ ध्येयावस्थेंत असणाऱ्या आपल्या भावी राष्ट्रीय ऐक्यास त्यांनीं प्राधान्य दिलें, ही गोष्ट त्यांच्या दूरदृष्टीची साक्ष देते. वस्तुस्थिति अशी होती कीं, विभक्तपणापासून उत्पन्न होणाऱ्या संकटांचा कटु अनुभव त्यांस उत्तम रीतीनें मिळाला होता, व आस्ट्रेलियामध्यें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीपासून उत्पन्न झालेल्या अडचणीमुळें त्यांच्या अनुभवास बळकटी आली होती. त्यामुळें अत्यंत आशावादी व जोरदार माण-

सास देखील गांगरून टाकणाऱ्या ज्या अडचणी दक्षिण आफ्रिकेंतील लोकांसमोर होत्या, त्यांस तोंड देण्याकरितां मध्यवर्ती सरकारची स्थिति बळकटीची असावी या जनरल स्मट्स यांच्या मताचा त्यांनीं अंगीकार केला.

लेखनिबद्ध व अलिखित शासनपद्धतिः—लेखनिबद्ध शासनपद्धति साधी व समजण्यास सोपी असल्यामुळें तिचा लोकांचे मनावर पगडा बसतो. ती जितकी स्पष्ट व सुबोध भाषेंत लिहिलेली असेल तितकें चांगलें. अमेरिका अथवा स्वित्झर्लंड या देशांची शासनपद्धति लेखनिबद्ध असल्यामुळें तेथील सामान्य मतदारांस तेथील राज्यकारभाराचें काम समजतें, त्यावर त्यांस चर्चा करितां येते व त्याविषयीं त्यांस शिक्षण देखील मिळालेलें असतें. स्वित्झर्लंडमधील एखाद्या सामान्य माणसाशीं बोलण्याचा प्रसंग आल्यास त्यास राज्यपद्धतींतील तत्त्वांचें किती आकलन झालेलें असतें, व किरकोळ गोष्टींचें देखील त्यास किती ज्ञान असतें हें पाहून कोणासहि आश्चर्य वाटेल, हें ब्राइससारख्या ग्रंथकारानें लिहिलें आहे. शासनपद्धतीची एखादी प्रत स्विस नागरिकानें बहुधा बाळगलेली असते व शाळेमध्यें तर त्यास तिजबद्दल शिक्षण मिळालेलें असतें. लेखनिबद्ध शासनपद्धति ही लोकांच्या सत्तेचें दृश्य स्वरूप असून ती प्रत्यक्ष आपलेपासून उत्पन्न झाली आहे, असा लोकांचा समज असतो. त्यामुळें तिजबद्दल त्यांस महत्त्व वाटतें, व त्यांचे मनांत तिजबद्दल प्रेम, आदर व पूज्यभाव उत्पन्न होतात. लेखनिबद्ध शासनपद्धति समजण्यास सुलभ असल्यानें तिचे परिणाम दूरगामी होतात. अलिखित शासनपद्धति जेथें असते तेथील प्रकार भिन्न असतो. तिचा उत्कृष्ट परिणाम कोणावर घडून येत असेल, तर राज्याचीं सूत्रें ज्या वर्गाच्या हातीं असतात त्याच वर्गावर होय. अलिखित पद्धति संदिग्ध असते; त्यामुळें संशयाचे अनेक प्रसंग उत्पन्न होतात. अमुक एका प्रश्नावर शासनपद्धतीची आज्ञा काय आहे, हें निश्चयानें सांगतां येणें शक्य नसतें. अशा वेळेस वहिवाट व शासनपद्धतीचें सामान्य स्वरूप यांकडे लक्ष देऊन त्या प्रश्नांचा निकाल करावा लागतो. यामुळें अशा पद्धतींत अधिकारी वर्गाच्या विचारशक्तीचा विकास होतो, सूक्ष्म भेद करण्याची त्यास संवय लागते व शासनपद्धतीस संमत व असंमत गोष्टी कोणत्या याची त्यांजमध्यें जाणिव उत्पन्न होते. तथापि अशी पद्धति भरभराटीस येण्यास एका गोष्टीची मुख्यतः आवश्यकता असते, ती ही कीं लोकांमध्यें पुराणप्रियता म्हणजे जुन्या गोष्टींची आवड व कायद्याचें पालन करण्याची इच्छा हे गुण असले पाहिजेत;

का कीं, अलिखित शासनपद्धतीनुसार चालणाऱ्या लोकांस रोजचे नवीन प्रयोग करून पाहण्याची संवय लागल्यास, त्यांच्या शासनपद्धतीचा मुळींच टिकाव लागणार नाहीं.

स्थिर व परिवर्तनशील शासनपद्धतिः—राज्यपद्धति व राष्ट्रीय स्वभाव यांची एकमेकांवर क्रिया व प्रतिक्रिया चाललेली असते. शासनपद्धति ही राष्ट्रीय स्वभावाची दर्शक असून ती तेथील लोकांचे स्वभावावर देखील परिणाम घडवून आणते. आईबापांचे स्वभावाचा मुलाचे मनावर ठसा उमटतो. तद्वत् राज्यपद्धतीचे योगानें लोकांच्या बौद्धिक व नैतिक शक्तीस वळण लागतें. सर हेन्री मेन यांनीं अमेरिकेच्या इतिहासास अनुलक्षून स्थिर शासनपद्धतीपासून उत्पन्न होणाऱ्या फायद्यांचें खालीलप्रमाणें वर्णन केलें आहे. " संयुक्त संस्थानांची शासनपद्धति बदलण्याचे बाबतींत घातलेल्या अनेक निर्बंधांनीं अमेरिकेच्या इतिहासास एक विशिष्ट वळण लागलें. युद्ध व राज्यक्रांति यांचे योगानें उत्पन्न होणाऱ्या अशांततेच्या वातावरणांत या राष्ट्राचा उदय झाल्यामुळें, त्याचा पुढील इतिहास असाच धामधुमीचा होईल अशी भीति बाळगण्यास जागा होती. परंतु, पर्वतावरून उडी टाकणाऱ्या नदीचें पाणी बांध घालून दिल्यामुळें जसें स्थिर होतें, तद्वत् शासनपद्धतीच्या अनेक निर्बंधांमुळें या राष्ट्रास व्यवस्थित स्वरूप प्राप्त झालें. "

स्थिर शासनपद्धतीमध्यें अविचारानें व घाईघाईनें होणाऱ्या फेरफारास प्रतिबंध होतो. शांतपणें विचार करण्यास वेळ मिळतो. शासनपद्धतीमध्यें अवश्य असणारे फेरफार सावकाश व क्रमाक्रमानें होतात. कांहीं अल्पसंख्याक सुधारकांनीं वावटळ उठवली, तरी शांत वातावरणांत त्या योजनांची खरी किंमत किती आहे हें कळण्यास मदत होते. आणखी एक मोठा फायदा हा आहे कीं, लोकांस कायद्याचें महत्त्व समजावून घेऊन त्याप्रमाणें वागण्याची संवय होते. " सहजगत्या किंवा जाणून बुजून लोकांत कायदे पाळण्याची हौस असणें हा एक सद्गुण होय. ज्या लोकांचे अंगीं हा सद्गुण नसेल त्यांस शांततेचा फारसा उपभोग मिळणार नाहीं, व शांततेवर अवलंबून असणाऱ्या शास्त्रांचा व कलांचा त्यांत प्रसार होणार नाहीं. " ह्मणून शासनपद्धतीनें घालून दिलेल्या नियमांचें अतःकरणपूर्वक प्रतिपालन करणें हें मनुष्यसुधारणेचें मुख्य कारण आहे, असें ह्मणण्यास हरकत नाहीं. अथेनियन लोकांमध्यें कित्येक चांगल्या गुणांचा विकास झाला होता. तथापि, शासनपद्धतींत वारंवार फेरफार केल्यामुळें, तद्विषयक अनुभवांत त्यांचे हातून मुळींच

भर पडली नाहीं. स्थिर शासनपद्धतीपासून लोकांचे मनांत सुरक्षिततेची जाणीव उत्पन्न होऊन, सुव्यवस्थितपणा व उद्योग यांस प्रोत्साहन मिळतें. राजकीय संस्था चालविण्याचें काम नेहमींच कष्टाचें व अवघड असतें, व आपल्या शासनपद्धतीमध्यें वारंवार फेरफार करणाऱ्या राष्ट्रास तिचा नीट उपयोग केव्हांहि करवून घेतां येणार नाहीं. प्रगति प्रयोगावर अवलंबून असते, हें खरें. तथापि प्रयोगापासून उत्पन्न होणारा परिणाम दृष्टोत्पत्तीस येईपावेतों कांहीं काळ तरी पुढील प्रयोग बंद ठेविला पाहिजे. रोपाचीं मुळें नीटपणें रुजली आहेत कीं नाहींत, हें वारंवार उकरून पाहिल्यास रोपाची वाढ मुळींच होत नाहीं. स्थिर शासनपद्धतीच्या नियमांत कायदेमंडळास फेरफार करितां येत नसल्यामुळें, ती दीर्घायुषी असते व तिची रूपरेखा निश्चित असल्यामुळें तिचा विपर्यास होणें शक्य नसते. तिचेवर कितीहि आघात झाले, तरी पूर्ण क्रांति घडून येईपावेतों तिचा समूळ उच्छेद होणें शक्य नाहीं. कायदे बनविणारें अगर कार्यकारी सरकार यांपैकीं कोणाचेहि हातून अशा शासनपद्धतीच्या नियमांचा भंग झाल्यास तो तेव्हांच लक्षांत येतो. अशा तऱ्हेचा मर्यादाभंग ह्मणजे शासनपद्धतीच्या भक्त वर्गास व अनुयायांस तिचे रक्षणार्थ धाऊन येण्यास फुंकलेलें रणशिंगच होय. अशा वेळीं लोकमत खवळून सोडून, या मर्यादाभंगामुळें होणारे अनिष्ट परिणाम त्यांस लोकांचे नजरेस आणितां येतात. राज्यपद्धतीचीं तत्त्वें स्पष्ट व सुबोध भाषेंत नियमांत नमूद केलेलीं असल्यामुळें, त्यांचा देखील लोकांचे मनावर पगडा बसलेला असतो, व हीं तत्त्वें लोकांस संमत असल्यास, त्यांजवर हल्ला झालेला त्यांस केव्हांहि खपणार नाहीं. शिवाय, दुरुस्तीची योजना दिरंगाईची व कष्टसाध्य असल्यामुळें, सर्व प्रश्नांची नीट चर्चा करण्यास वेळ मिळतो. तथापि स्थिर शासनपद्धतीमध्यें देखील एक दोष उत्पन्न होतो. ती सुधारणेस नेहमीं अडथळा करीत असल्यामुळें क्रांतिकारक पक्षास बळकटी येते. सुधारकांचा पक्ष प्रबळ झाला, व त्यास आपल्या कार्यक्रमास लागणारे आवश्यक फेरफार करवून घेतां आले नाहींत, ह्मणजे त्यांच्या सनदशीर चळवळीस बेकायदेशीर व क्रांतिकारक स्वरूप प्राप्त होतें. फ्रान्सचा बादशहा तिसरा नेपोलियन नेहेमीं म्हणत असे कीं, फ्रान्सचे लोक सुधारणा न करितां नेहमीं राज्यक्रांति करितात, व इंग्लंडचे लोक क्रांति न करितां सुधारणा करितात. याचें अत्यंत ढळढळीत उदाहरण ह्मटलें ह्मणजे, अमेरिकेंतील उत्तरेकडील व दक्षिणेकडील संस्थानांमध्यें गुलामगिरीच्या प्रश्नावर उत्पन्न झालेलें युद्ध होय.

तेथील राज्यपद्धति बदलण्याचें काम इतकें प्रयासाचें नसतें, व कांग्रेसला साध्या बहुमतानें या प्रश्नाचा निकाल लावतां आला असता, तर वॉर ऑफ सेसेशनसारखा महान् अनर्थ देखील टाळतां आला असता.

परिवर्तनशील शासनपद्धतींतील मुख्य विशेष ह्मटला ह्मणजे तिचा लवचीकपणा होय. " महापुरें झाडें जातीं तेथें लव्हाळें वांचतीं " या न्यायानें संकटाचे प्रसंगीं वांकणाऱ्या या शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करण्याचें काम सुलभ व अल्प प्रयासाचें असल्यामुळें, क्रांतीची जरूर नसते आणि ह्मणून क्रांतिकारक पक्ष अशा ठिकाणीं बळावण्याचें कारण रहात नाहीं.

६ पार्लमेंटरी व प्रेसिडेन्शल (अध्यक्षाधिष्ठित) शासनपद्धति

शासनपद्धतीचा पार्लमेंटरी व प्रेसिडेन्शल असा आणखी एक भेद करण्यांत येतो. पार्लमेंटरी पद्धतीमध्यें प्रधानमंडळाचें अस्तित्व प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतावर अवलंबून असतें. याचा अर्थ असा कीं, प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतवाल्या पक्षांतून प्रधानमंडळाची निवडणूक होते, व प्रधानमंडळविरुद्ध बहुमत होत नाहीं तोंपावेतों तें अधिकारारूढ राहतें. कधीं कधीं प्रधानमंडळास पार्लमेंटची बरखास्ती देखील करितां येते. अशा तऱ्हेची पद्धति ग्रेट ब्रिटन व स्वायत्त वसाहतींमध्यें प्रचारांत आहे. या पद्धतीमध्यें कार्यकारीमंडळ हें कायदेमंडळाच्या आधीन अथवा त्यास जबाबदार असल्यामुळें, तिला जबाबदार पद्धति अशीहि संज्ञा देण्यांत येते. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत ही पद्धति नाहीं. तेथील अंमलबजावणीसरकारचा प्रमुख अधिकारी ह्मणजे तेथील अध्यक्ष याची निवडणूक कायदेमंडळाचे हातीं असली, तरी ती कांहीं ठराविक मुदतीपावेतों होत असल्यामुळें, त्या मुदतीपावेतों कायदेमंडळामध्यें विरुद्ध बहुमत करून त्यास पदच्युत करणें शक्य नसतें.

वरील भेद कोणत्या कारणामुळें उत्पन्न होतो ? कार्यकारी सत्ता (Executive) ही एक तर कायदे बनविणाऱ्या (Legislature) सत्तेहून श्रेष्ठ, किंवा तिच्या बरोबरीची, अथवा तिजहून निकृष्ट दर्जाची असूं शकते. एकसत्ताक व अनियंत्रित राज्यपद्धतींत कायकारी सत्ता इतर कोणत्याहि सत्तेपेक्षां, म्हणजे अर्थातच कायदे बनविणाऱ्या सत्तेहूनहि, श्रेष्ठ असते. परंतु असल्या पद्धतीची गणना प्रगतिपर अथवा नमुनेदार पद्धतींत नसल्यामुळें, जेथें कार्यकारी सत्ता कायदेमंडळाच्या बरोबरीची अथवा त्याहून कनिष्ठ दर्जाची असते, अशा दोन प्रकारच्या पद्धतींचाच

विचार करणें पुरेसें आहे. अमेरिकेंतील अंमलबजावणीसरकार व कायदेमंडळ या दोहोंचे अधिकार बरोबरीचे असतात. हीं दोन्हीं सरकारें एकमेकांपासून स्वतंत्र व पृथक् असावींत या मॉंटेस्क्यूनें उपदेशिलेल्या तत्त्वाचा अमेरिकेच्या लोकांवर त्यांचीं शासनपद्धति बनवितेवेळीं पगडा बसला होता, त्याचा हा परिणाम होय. इंग्लंडमधील प्रधानमंडळ हें कायदेमंडळाच्या आधीन अथवा त्यास जबाबदार असतें. कानडांतील राज्यपद्धतीस अनुलक्षून या दोन पद्धतींमध्यें उत्पन्न होणाऱ्या परिणामांचें मि. गोल्ड्विन स्मिथ यांनीं खालीलप्रमाणें वर्णन केलें आहेः—

" अमेरिकेंतील अध्यक्षाची निवडणूक निश्चित वेळीं व ठराविक मुदतीकरितां होत असते. तो किंवा त्याचे मदतनीस प्रधान कायदेमंडळाचे सभासद नसतात. त्यामुळें कायदे बनविण्याच्या कामामध्यें त्यांचें मुळींच अंग नसतें. कायदेमंडळानें केलेले कायदे अध्यक्षास अमान्य करितां येतात, व हाच काय तो त्याचा कायदे बनविण्याच्या कामाशीं प्रत्यक्ष संबंध. कानडा, ग्रेटब्रिटन इत्यादि देशांत अशी स्थिति नाहीं. तेथील मुख्य प्रधानाची निवडणूक करण्याचा प्रसंग केव्हां उपस्थित होईल, हें सांगणें कठिण असतें. याचीं दोन कारणें आहेत. कायदेमंडळांतील बहुमत प्रतिकूल झाल्यास प्रधानांस राजीनामा द्यावा लागतो, व कधीं-कधीं त्यास प्रतिनिधिसभेची बरखास्ती देखील करितां येते. परंतु या पद्धतीमध्यें एक फायदा आहे तो असा. मुख्य प्रधान व उपप्रधान यांची बहुमतवाल्या पक्षांतून निवडणूक झालेली असते, व ते कायदेमंडळाचे सभासद असतात. त्यामुळें त्यांस इष्ट वाटणारे कायदे कायदेमंडळांत उपस्थित करितां येतात, त्यांस यथायोग्य स्वरूप देतां येतें व आपणांस अनुकूल असणाऱ्या बहुमताचे जोरावर ते सोइस्कर रीतीनें पास देखील करवून घेतां येतात. राज्यकारभार पक्षभेदात्मक तत्त्वावरच चालवावयाचा असेल, तर इंग्लंड आणि कानडा येथील पद्धत कायदे बनविण्याच्या कामाच्या दृष्टीनें अमेरिकेंतील पद्धतीपेक्षां अधिक सोईची होय. अमेरिकेंतील कायदेमंडळांत तेथील प्रधानांस बसतां येत नसल्यामुळें बखेडा माजतो. शिस्त व सुव्यवस्थितपणा संपादण्याकरितां, सभापति या नात्यानें तटस्थ असणाऱ्या स्पीकरला बहुमतवाल्या पक्षाचें धुरीणत्व करावें लागतें. एके काळीं तेथील स्पीकरनें निःपक्षपातानें वर्तन करण्याचें ठरविल्यामुळें प्रतिनिधिसभेंत धिंगाणा माजला व कायदे बनविण्याचें काम बंद पडलें. अखेरीस एका जोरदार परंतु न्यायान्यायाचा विशेष विचार न करणाऱ्या

सभासदानें स्पीकरची जागा पटकाविल्यानंतर कायदे करण्याच्या कामास दुप्पट अवसान चढलें. कानडाच्या प्रतिनिधिसभेंत असे प्रकार नजरेस येत नाहींत, याचें मुख्य कारण म्हणजे तेथील प्रधानांस प्रतिनिधिसभेच्या मार्गदर्शकाचें काम करितां येतें हेंच होय. कानेडियन पद्धतीचा आणखी एक गुण हा आहे कीं, प्रधानमंडळास प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतास अनुसरून आपलें धोरण आखावें लागतें, व म्हणून अंमलबजावणीसरकारची कायदेमंडळाशीं व त्यास निवडून देणाऱ्या लोकांशीं अगदीं स्वाभाविकपणेंच एकवाक्यता होते. अमेरिकेचे अध्यक्ष अँड्रूज यांनीं कायदे-मंडळास असंमत असलेलें धोरण स्वीकारलें, त्या वेळेस त्यांस कायदेमंडळाच्या मता-प्रमाणें वागण्यास भाग पाडण्याकरितां दुसरा कोणताहि उपाय नसल्यामुळें, इंपीचमेंट (इनसाफ) या प्रखर शस्त्राचा उपयोग करावा लागला. या कारणामुळें कांहीं कानेडियन लोक अशी प्रौढी मिरवितात कीं, त्यांच्या राज्यपद्धतीमध्यें लोकसत्तेचा अधिक विकास झालेला असून, अमेरिकेची राज्यपद्धति एकसत्ताक व अनियंत्रित स्वरूपाची आहे.

प्रधानमंडळाची स्थिरता हा अमेरिकन पद्धतींतील मुख्य फायदा होय. कायदे-मंडळातील सभासदांचें आपसांतील वैमनस्य, द्वेष, मत्सर इत्यादि कारणामुळें, पार्लमेंटरी पद्धतींतील प्रधानमंडळास स्थैर्य लाभणें शक्य नसतें. परंतु अमेरिकेंतील प्रधानमंडळास बहुमताची आवश्यकता नसल्यामुळें, चार वर्षेंपावेतों त्याचा दर्जा अगदीं स्वतंत्रतेचा असतो. त्यामुळें कधीं कधीं कायदे अमान्य करण्याचा अधिकार अध्यक्षा-कडून प्रामाणिकपणें व परिणामकारक रीतीनें वापरला जातो. अध्यक्ष व त्याचे सहकारी प्रधान पक्षभेदात्मक राजकारणापासून अलिप्त असल्यामुळें प्रतिनिधि-सभेंतील बहुमतावर अवलंबून असणाऱ्या प्रधानांस कधींही न मिळणाऱ्या उच्च प्रकारच्या राष्ट्रीय सन्मानास ते पात्र होतात. कानडाचा मुख्य प्रधान पक्षभेदात्मक राजकारणामध्यें इतका मग्न असतो, व त्यास आपल्या पक्षास बळकटी आणण्या-करितां अशा प्रकारचीं हलकीं कामें करावीं लागतात कीं, अमेरिकेच्या अध्यक्षाचे हातून तशा प्रकारचीं कामें घडल्यास त्याची धिक्कारपूर्वक निर्भर्त्सना करण्यांत येईल. अमेरिकेंतील पद्धतींत आणखी एक फायदा असा कीं, राज्यकारभाराचे कामांत निष्णात असलेल्या लोकांचा प्रधानमंडळामध्यें शिरकाव होणें शक्य असतें, मग त्यास वक्तृत्वशक्ति किंवा मतें मिळविण्याची कला अवगत असो किंवा नसो. कानडांतील पक्षभेदात्मक पद्धतीचा अगदीं साहजिक परिणाम असा होतो कीं,

ज्यांस भरपूर मतें अनुकूल असतील किंवा तीं मिळविण्याची कला साधली असेल, अशाच लोकांचा प्रधानमंडळामध्यें समावेश झालेला असतो. कानडांतील सार्वजनिक आयुष्यक्रमामध्यें क्वचितच एखादा माणूस उत्तम कारभारी म्हणून नांवाजलेला असेल. तेथील मुख्य प्रधान तर आपल्या कामाकडे अगदीं दुर्लक्ष करितो ही गोष्ट प्रसिद्ध आहे. आर्थिक प्रश्नावर किंवा इतर कांहीं महत्त्वाच्या मुद्द्यावर तो बोलावयास लागला, म्हणजे त्याविषयीं त्यानें विशेष विचार केलेला नाहीं हें तेव्हांच दिसून येतें. परंतु हें वर्णन एकट्या कानडा देशास लागू नसून पार्लमेंटरी पद्धतींतील सर्व देशांस लागू पडण्यासारखें आहे.

७ इंग्लंड व वसाहती यांच्या राज्यपद्धतींमधील साम्य.

वसाहतींविषयीं आणखी एक गोष्ट लक्षांत ठेवावयाची ती ही कीं, तेथील राज्यव्यवस्थेचें इंग्लंडमधील पद्धतीशीं पुष्कळ अंशीं साम्य आहे. स्वायत्त वसाहतींचा गव्हर्नर ह्मणजे इंग्लंडच्या राजाची प्रतिमाच होय. त्याचे अधिकार निश्चित व नियमित असून, वसाहतींतील राज्यव्यवस्थेमध्यें सर्व प्रकारें सनदशीर राज्यकर्त्याचें काम त्यास करावयाचें असतें. त्याचप्रमाणें इंग्लंड आणि वसाहती यांतील कायदेमंडळांमध्यें देखील बरेंच साम्य आहे. वसाहतींतील वरिष्ठ सभेची घटना निरनिराळ्या ठिकाणीं निरनिराळ्या पद्धतीवर झालेली असली, तरी अधिकारांच्या दृष्टीनें तिचें इंग्लंडमधील वड्या लोकांच्या सभेशीं (House of Lords) साधर्म्य असतें, व कनिष्ठ अथवा लोकप्रतिनिधींच्या सभेचे अधिकार इंग्लंडमधील हाउस ऑफ कॉमन्सप्रमाणें असतात. अशाच प्रकारचें साम्य आणखीहि इतर बाबतींत दाखवितां येईल. याचें मुख्य कारण असें कीं, वसाहतींतील राज्यव्यवस्थेची रचना करितांना ती रचणारांसमोर नेहमीं इंग्लंडचा नमुना होता. मि. आल्बर्ट टॉड हे ह्मणतात, " जबाबदार राज्यपद्धतीची वसाहतींमध्यें सुरवात करण्यांत आली याचें कारण एवढेंच कीं, मातृदेशामध्यें जी राज्यव्यवस्था अमलांत आहे तशाच पद्धतीचा लाभ त्यांस मिळावा, व त्यांच्या स्थानिक कारभारांत साम्राज्यसरकारकडून ढवळाढवळ करण्यांत येऊं नये. " क्वेबेकगव्हर्मेंट बिलावर वादविवाद झाला त्या वेळीं मि. फॉक्स यांनीं असें सांगितलें कीं, राजसत्ता, उमरावसत्ता व लोकसत्ता या सर्वांचा सुंदर मिलाफ इंग्लंडप्रमाणेंच प्रत्येक वसाहतीच्या राज्यपद्धतींत झाला पाहिजे, व हें तत्त्व वसाहतींतील राज्यपद्धतीमध्यें केव्हांहि विसरून चालावयाचें नाहीं. "

प्रकरण तिसरें.

जबाबदार राज्यपद्धति.

१ जबाबदार पद्धति म्हणजे काय ?

अंमलबजावणीसरकार, कायदे बनविणारें सरकार व न्यायखातें, हे राज्याधिकाराचे तीन प्रमुख घटक होत. अंमलबजावणीसरकारचें प्रमुख काम आधुनिक राज्यपद्धतीमध्यें एका लहान कमिटीकडे दिलेलें असतें. तिला कार्यकारी कौन्सिल, प्रधानमंडळ इत्यादि नांवें देण्यांत येतात. कायदे बनविण्याचा अधिकार ज्या संस्थेस असतो, तिचे बहुधा वरिष्ठ सभा आणि कनिष्ठ सभा असे दोन विभाग असतात. वरिष्ठ सभेंतील सभासद कोठें सरकारनियुक्त तर कोठें लोकनियुक्त असतात, व कोठें कोठें या दोहोंचा भरणा तिजमध्यें झालेला असतो; व इंग्लंडमध्यें तर तिच्यांतील पुष्कळ सभासद वंशपरंपरागत असतात. कायदेमंडळांतील खालची अगर कनिष्ठ सभा मात्र बहुधा लोकनियुक्त असते. १७ व्या शतकापूर्वी इंग्लंडांत एकसत्ताक अथवा अनियंत्रित, म्हणजे बेजबाबदार पद्धति अस्तित्वांत असतांना, प्रधानांस नेमण्याचा व हुकूम सोडण्याचा अधिकार तेथील राजाकडे असे. म्हणजे तेथील पद्धतीनुसार त्यावेळीं प्रधानमंडळ हें इतर कोणासही जबाबदार नसून, तेथील राजास म्हणजे एका व्यक्तीस जबाबदार असे. परंतु हल्लीं इंग्लंडांत अंमलबजावणीसरकार अथवा प्रधानमंडळ एखाद्या व्यक्तीस जबाबदार नसून, कायदेमंडळास किंवा मुख्यत्वेंकरून कायदेमंडळांतील दुय्यम अथवा प्रतिनिधिसभेस जबाबदार असतें. ही जबाबदारी प्रत्यक्षपणें अंमलांत यावी यासाठीं कार्यकारी प्रधानांची निवड कायदेमंडळांतील–म्हणजे प्रतिनिधिसभेंतील–बहुसंख्याक पक्षांतून करण्यांत येते, कायदेमंडळाचा विश्वास असेपावेतों व कायदेमंडळाचेच तंत्रानें त्यांस काम चालवावयाचें असतें, व कायदेमंडळांतील बहुमत प्रतिकूल झाल्यास त्यांस आपल्या जागेचा राजीनामा द्यावा लागतो. परंतु अशा वेळीं कायदेमंडळाची बरखास्ती करण्याची सवड देखील त्यांस ठेवलेली असते. याच पद्धतीचें थोडेसें अधिक खुलासेवार वर्णन खालीलप्रमाणें केलेलें आढळतें*:—

* Lowell: Government and Parties in Continental Europe Vol. I. P. 5.

खालच्या सभेंतील बहुमत प्रधानांस अनुकूल असेल तोंपावेतोंच त्यांस राज्याचीं सूत्रें चालवितां येतात. ही स्थिति बदलली — प्रतिनिधिसभेचें बहुमत प्रधानांस प्रतिकूल झालें — तर प्रतिनिधिसभेचा प्रधानमंडळावरील विश्वास उडाला अशा आशयाचा ठराव — अविश्वासदर्शक ठराव — पसार करण्यांत येतो. परंतु अलीकडे अशा आशयाचा ठराव करवून घेण्याची आवश्यकता क्वचितच भासते. कोणत्याहि एखाद्या विशेष महत्त्वाच्या प्रश्नावर प्रधानमंडळाच्या विरुद्ध बहुमत झाल्यास, प्रतिनिधिसभेचा विश्वास उडाला असें गृहीत धरण्यांत येऊन प्रधानमंडळास राजीनामा द्यावा लागतो. अशा वेळीं कायदेमंळामध्यें केवळ दोनच पक्ष असतील, तर राजा विरुद्ध पक्षाच्या अग्रगण्य पुढाऱ्यास बोलावणें पाठवितो, व त्यास प्रधानमंडळ बनविण्याची आज्ञा करितो. परंतु अशा वेळीं पराभूत प्रधानमंडळास राजीनामा देण्याखेरीज आणखी एक मार्ग मोकळा असतो. प्रतिनिधिसभेंतील बहुमत हें देशांतील खऱ्या लोकमताचें दर्शक नव्हे अशी त्यास शंका आल्यास, राजाच्या नांवानें कायदेमंडळाची बरखास्ती करवून नवीन निवडणुकीमध्यें त्यास आपल्या पक्षाचें प्राबल्य अजमावतां येतें.

वरील पद्धतींत कार्यकारी सरकार कायदेमंडळाच्या आधीन व त्यास जबाबदार असल्यामुळें, या पद्धतीस जबाबदार पद्धति असें नांव देण्यांत येतें. परंतु प्रतिनिधिसभेची निवडणूक लोकांनींच केली असल्यामुळें, कार्यकारी सरकार प्रत्यक्षपणें प्रतिनिधिसभेस जबाबदार असलें, तरी पर्यायानें तें लोकमतास देखील जबाबदार असतें. या कारणास्तव या पद्धतीस लोकसत्ताक अथवा प्रजासत्ताक पद्धति असें देखील नांव आहे. या पद्धतींतील कारभार पार्लमेंटच्या अनुरोधानें चालत असल्यामुळें, तीस पार्लमेंटरी पद्धति असें देखील नांव लावण्यांत येतें. प्रातिनिधिक पद्धति (Representative Government) हा शब्द देखील याच अर्थी कधीं कधीं सामान्यरीत्या वापरला जातो; परंतु सर्वच ठिकाणीं प्रातिनिधिक पद्धतींत जबाबदारीचें तत्त्व अंतर्भूत झालेलें नसतें. यास्तव प्रातिनिधिक पद्धति हा शब्द पार्लमेंटरी पद्धति या अर्थी न वापरलेलाच बरा.

मतदार व प्रतिनिधि यांमधील संबंधः—जबाबदार पद्धतीस लोकसत्तात्मक पद्धति असें देखील नांव आहे. पण या पद्धतींत सामान्यतः लोकांचा अधिकार मध्यवर्ती सरकारावर त्यांनीं निवडलेल्या प्रतिनिधींच्या द्वारें चालतो. ह्मणून मतदार

व त्यांनीं निवडलेला प्रतिनिधि यांमधील संबंध कसा असतो, किंवा असला पाहिजे, या प्रश्नाचा अधिक विचार केला पाहिजे. लोक आपल्या प्रतिनिधींच्या द्वारें राज्याचें काम चालवितात, असा प्रतिनिधिपद्धतीबद्दल सर्वसाधारण समज आहे. परंतु यूरोपखंडांत सध्यां मतदारांच्या संघांस आपल्या प्रतिनिधींवर इतकी सत्ता असलेली दिसून येत नाहीं. लोकांनीं निवडलेल्या प्रतिनिधीनें स्वतंत्रपणें मत न बनवितां, मतदार सांगतील त्याप्रमाणें हुबेहुब त्यांचा एजंट अगर मुखत्यार या नात्यानें त्यांच्या इच्छा पार पाडणें हेंच त्याचें कर्तव्य आहे, या कल्पनेकडे लोकमत थोडें झुकलें आहे. याचीं अनेक कारणें आहेत. शिक्षणाचा फैलाव अधिकाधिक होत असून, सभा, सहकारित्व व वादविवाद यांचे योगानें पार्लमेंटचा सामान्य सभासद व त्यास निवडून देणारा मतदार, यांमधील अंतर कमी कमी होत आहे; व राजकीय प्रश्नांबद्दल लोकांची आस्था वाढत आहे. शिवाय, पार्लमेंटचे सभासद पगारदार झाल्यामुळें, मतदारांच्या आज्ञेप्रमाणें वर्तन करण्याचा त्यांजवर अधिक भार आला आहे. स्वस्त वर्तमानपत्रें, राजकीय बातम्यांचा त्वरित प्रसार व दळणवळणाच्या साधनांची वाढ, यांमुळें सामान्य जनसमूहांत राजकीय प्रश्नांसंबंधीं ज्ञान फैलावण्यास फार मदत होत आहे. दूरवर राहणाऱ्या लोकांमधील अंतर आतां बहुतेक नाहींसें झाल्यासारखें आहे. ब्रिटिश पार्लमेंटांत भाषण झाल्यावर थोडक्याच तासांचे आंत त्याचा सारांश आपणांस वाचावयास मिळतो; व आपल्या व्हाइसरायांचें भाषण येथें प्रसिद्ध होत नाहीं तोंच, लँकेशायरमध्यें मजुरांच्या क्लबांत त्याची चर्चा व्हावयास सुरुवात होते. हे विचार दिसण्यांत अगदीं सामान्य दिसोत, परंतु प्रातिनिधिक प्रजासत्ताक पद्धतीशीं त्यांचा निकट संबंध आहे. हल्लींच्या सुधारलेल्या युगांत, राजकीय प्रश्नांबद्दल मतें बनविण्याचीं साधनें पार्लमेंटांतील सभासदाप्रमाणेंच सामान्य मतदाराच्या स्थितींतील माणसास देखील सारखींच उपलब्ध होत आहेत. स्टुअर्ट राजांचे वेळेस पार्लमेंटांतील एखादा सभासद राजकारणांतील प्रश्नांची जितकी चर्चा करूं शकत असे, त्याहून अधिक चांगल्या रीतीनें हल्लींच्या काळीं इंग्लंडच्या वाटेल त्या मजुरास देखील ती करितां येणें शक्य आहे. अशी चर्चा त्यास खरोखरीच करितां येईल कीं, काय हा प्रश्न निराळा; परंतु मुद्द्याची गोष्ट ही कीं, या प्रश्नांचा निवाडा करण्याचीं साधनें त्यास आज अधिक उपलब्ध आहेत. पहिला जेम्स यानें एकेकाळीं इंग्लंडच्या प्रतिनिधिसभेस असा दोष दिला कीं, ज्या राजकारणाच्या प्रश्नांबद्दल

तिच्यांतील सभासदांस मत बनवितां येणें शक्य नाहीं, अशा प्रश्नांचा ते उगाच खल करितात. जेम्सच्या ह्मणण्यांत बरेंच तथ्य होतें. कारण कीं, प्रतिनिधिसभेस मतें बनविण्याकरितां अवश्य असणारी माहिती नसे. पार्लमेंटमध्यें पूर्वी "कागदपत्र" सादर करण्यांत येत नसत, व प्रधानांस प्रश्न विचारून माहिती मिळवितां येत नसे. परंतु हल्लीं माहिती मिळविण्याचे हे मार्ग खुले झाल्यामुळें, कोणत्याहि गरीब मतदारापेक्षां पार्लमेंटच्या सभासदास माहितीचीं अधिक साधनें नसतात. मतदारास बुद्धीची देणगी असली, तर राजकीय प्रश्नांबद्दल मत बनविण्याच्या साधनांची त्यास कमतरता नसते. त्यास राज्यकारभाराचा अनुभव नसतो हें खरें; परंतु तो त्याच्या प्रतिनिधीस देखील असतोच असें नाहीं. कारण, वास्तविकपणेंच पाहूं गेलों तर अनुभाविक लोकांची संख्या प्रतिनिधिसभेंत न सांपडतां वरिष्ठ सभेमध्येंच अधिक आढळते. याखेरीज, राजकीय प्रश्नांची चर्चा पार्लमेंटमध्यें होण्याचें कमी पडून तितक्याच प्रमाणांत ती सभा व वर्तमानपत्रें यांचे द्वारें अधिकाधिक होत असते. पार्लमेंटचा सभासद आपल्या मताच्या प्रतिपादनांतील अत्यंत परिणामकारक व जोरदार युक्तिवाद पार्लमेंटांतील भाषणांत न आणतां, टाइम्सला पत्र लिहून किंवा मासिकांत लेख लिहून त्यांत तो पुढें आणतो. या सर्व परिस्थितीमुळें प्रातिनिधिक संस्थाच (representative institutions) नाहींशा होतील अशी कांहीं विद्वानांस भीति वाटते. ही भीति खरी न ठरली, तरी एवढें मात्र खास आहे कीं, सर्वसामान्य मतदारांस राजकीय प्रश्नांसंबंधीं मतें बनविण्याचीं साधनें विपुल झाल्यामुळें, दिवसेंदिवस त्यांच्या मतांप्रमाणें प्रतिनिधींस अधिकाधिक वागावें लागेल.

आदेशाचें तत्त्व (mandate):—वरील विचारांस संलग्न असलेलें दुसरें एक तत्त्व म्हणजे आदेशाचें (mandate) होय. इग्लंडच्या राजकारणांत हें तत्त्व दिवसेंदिवस जास्त बळावत चाललें आहे. तेथील राजकीय पक्ष एकमेकांवर टीका करितांना यावर विशेष जोर देतात. कोणत्याहि विलास एकंदर देशांतील मतदारांचा आदेश असल्याशिवाय त्यास कायद्याचें स्वरूप मिळूं नये हें या तत्त्वाचें सार आहे. या युक्तिवादाचें तात्पर्य हें आहे कीं, पार्लमेंटच्या सार्वजनिक निवडणुकीच्या वेळीं मतदारांसमोर जे प्रश्न आले नसतील, त्या प्रश्नांसंबंधीं केवळ प्रतिनिधींच्या मतांवरून पार्लमेंटास निर्णय करण्याचा अधिकार नाहीं. म्हणजे प्रतिनिधींस आपलें स्वतंत्र मत देण्याचा अधिकार नाहीं. परंतु निवडणुकीच्या वेळीं कोणत्याही एका प्रश्नास मतदा-

रांचा आदेश मिळाला किंवा नाहीं, हें सांगणें प्रयासाचें असतें. लढाईच्या प्रश्नावर निवडलेल्या प्रतिनिधिसभेस शिक्षणविषयक बिल पास करण्याचा अखत्यार नाहीं; किंवा खुल्या अगर संरक्षित व्यापाराच्या तत्त्वावर निवडलेल्या सभेनें आयर्लंडला होमरूल देण्याचा विचार करितां कामा नये. अशा प्रकारचा युक्तिवाद अधिकाधिक परिचयाचा होत चालला आहे. परंतु त्यावरून पार्लमेंटचें प्रातिनिधिक स्वरूपच (representative character) नाहींसें होत चाललें आहे, याशिवाय दुसरा कोणता तर्क करणें शक्य आहे ? तथापि वरील विचारसरणीनेंच विचार करूं गेल्यास रेफरेंडमच्या कोणत्या तरी एका पद्धतीचा स्वीकार केला पाहिजे हें उघड आहे.

२. रेफरेंडम.

कोणत्याहि राजकीय प्रश्नावर राष्ट्राचें मत प्रतिनिधिद्वारें न घेतां, प्रत्येक मतदाराचें मत प्रत्यक्षपणें घेण्याच्या पद्धतीस रेफरेंडम असें नांव आहे. याचे अनेक प्रकार आढळतात, परंतु मतदारास प्रत्यक्ष मत देण्याची संधि देणें, हें त्या सर्वांचें सार आहे. अलीकडील प्रजासत्ताक पद्धतींतील काम प्रतिनिधींच्या द्वारें चालत असल्यामुळें, तिला प्रातिनिधिक (representative democracy) अथवा अप्रत्यक्ष स्वरूपाची प्रजासत्ताक पद्धति असें नांव देण्यांत येतें. परंतु रेफरेंडमच्या पद्धतींत कोणत्याहि प्रश्नाचा निर्णय देण्याचा अधिकार प्रत्यक्ष सर्व लोकांस दण्यांत आल्यामुळें, या पद्धतीस प्रत्यक्ष स्वरूपाची लोकसत्ताक पद्धति (direct democracy) असें म्हणतात. अशा प्रकारच्या पद्धतीदेखील एके काळीं अस्तित्वांत होत्या. प्राचीन ग्रीसमध्यें जीं नगरराज्यें होतीं, त्यांत कायदे बनविण्याचें काम व इतर राजकीय कर्तव्यें प्रतिनिधींच्या द्वारें न होतां, सर्व नागरिकांस स्वतः हजर राहून करावीं लागत. या पद्धतीचें अस्तित्व दोन कारणांवर अवलंबून होतें. एक तर या राज्यांचा आकार अगदीं लहान असे, व दुसरें असें कीं प्रत्येक नागरिकास हवी तितकी फुरसत असे. एक मध्यवर्ती नगर व त्याच्या आसपासचा कांहीं थोडासा हिस्सा यापेक्षां या नगरराज्यांचा विस्तार मोठा नसे. अथेन्सचें राज्य एखाद्या जिल्ह्याच्या आकाराचें असून, त्यांतील प्रत्येक नागरिकास अमर्याद फुरसत असल्यानें, त्यास राजकीय कामकाज स्वतः हजर राहून करितां येई. तेथें त्या वेळीं गुलामगिरीची संस्था अस्तित्वांत होती, व म्हणून प्रत्येक नागरिकाच्या जीवनास लागणाऱ्या आवश्यक व आरामाच्या गोष्टी गुलामांच्या श्रमानें मिळत असत. गुलामांची संस्था अथेन्सच्या आर्थिक जीवनाच्या

मुळाशीं होती, व अथेन्सचें राज्य उत्कर्षाच्या शिखरावर पोहोंचलें असतांना तेथील अस्वतंत्र लोकांची संख्या स्वतंत्र लोकसंख्येपेक्षां चौपटीनें मोठी होती. परंतु अलीकडील राज्यांचा विस्तार व प्रत्येक नागरिकास सदोदित भासणारी वेळेची अडचण या दोन कारणांमुळें, सध्यांच्या समाजांत ग्रीसमधील प्रत्यक्ष पद्धतीचा पूर्णपणें स्वीकार करणें अशक्यप्राय होय.

आधुनिक राष्ट्रांमध्यें स्वित्झर्लंडांत रेफरेंडमच्या पद्धतीचा जितका विकास झालेला दिसून येतो, तितका तो इतर कोठेंहि झालेला नाहीं. स्वित्झर्लंडच्या मतदारांस तेथील कायदेमंडळानें केलेलीं बिलें अमान्य करण्याचा हक्क असतो.[1] तेथील पार्लमेंटचे वादविवाद केवळ प्राथमिक स्वरूपाचे असतात, व कोणत्याहि बिलास कायद्याचें स्वरूप देण्यापूर्वी तें सर्व मतदारांपुढें ठेवावें लागतें. परंतु तेथील कांहीं प्रांतिक सरकारांतील प्रकार यापुढें देखील गेला असून, मतदारसंघांपैकीं कांहीं विवक्षित संख्येनें केलेल्या सूचना कायदेमंडळास प्रसिद्ध कराव्या लागतात, व त्यांबद्दल सर्व मतदारांचीं मतेंहि घ्यावीं लागतात. म्हणजे तेथील मतदारांस कायदे अमान्य करण्याचाच नव्हे तर कायदे सुचविण्याचा देखील हक्क आहे. तेथील लोकांस कायदेमंडळानें आणलेल्या बिलास "हो" किंवा "नाहीं" यांपैकीं कोणतेंही उत्तर देतां येतें, इतकेंच नव्हे तर कायदेमंडळासमोर बिलें देखील आणतां येतात.

स्वायत्त वसाहतींमध्यें रेफरेंडमच्या पद्धतीचा फारच कमी प्रमाणांत उपयोग केलेला आढळतो. त्यामुळें वसाहतींच्या इतिहासावरून या पद्धतीच्या गुणावगुणांबद्दल अनुमान काढणें शक्य नाहीं. तथापि वसाहतींमध्यें रेफरेंडमची जीं थोडीं उदाहरणें सांपडतात त्यांचा विचार करूं. हा विचार तीन सदरांखालीं करितां येईल.

(१) ब्रिटिश साम्राज्यामध्यें कानडा, आस्ट्रेलिया आणि दक्षिण आफ्रिका हीं वसाहतींचें एकीकरण झाल्याचीं तीन उदाहरणें आहेत. या तीनहि वेळां सदरील एकीकरणाच्या योजनेस मतदारांची संमति मिळविण्याकरितां, रेफरेंडमच्या पद्धतीचा कमजास्त प्रमाणांत उपयोग करण्यांत आला होता. वरील तीन उदाहरणांपैकीं ऑन्टेरिओ, क्वेबेक, नोव्हा स्कॉशिया व न्यू ब्रान्स्विक या कानडांतील पोट वसाहतींचा १८६७ सालीं संघ झाला, तें उदाहरण कालानुक्रमानें पहिलें होय. हा संघ बनवि-

१ Marriot P.228 & Sidgwick. Elements of Politics P.554
२ Keith : Responsible Government P. 930.

तेवेळीं या पोट वसाहतींपैकीं तीन वसाहतींमध्यें प्रत्यक्षपणें लोकमत न घेतां, त्यांच्या विद्यमान पार्लमेंटांनीं दिलेलें मत त्या त्या वसाहतींस बंधनकारक आहे, असें मानण्यांत आलें. केवळ एका वसाहतींत मात्र विद्यमान पार्लमेंट बरखास्त करून, नवीन पार्लमेंटच्या द्वारें तेथील लोकांस संघ बनविण्यासंबंधीं आपली संमति अगर विरोध प्रकट करण्याची संधी देण्यांत आली. इ. स. १९०० मध्यें ऑस्ट्रेलियांतील वसाहतींचा संघ बनविण्यांत आला, तेव्हां तेथील सर्व लोकांची पूर्ण संमति मिळविण्याचे कामीं फार खबरदारी घेण्यांत आली. शासनपद्धतीचा खर्डा बनविण्यास वसाहतींनीं निवडलेल्या प्रतिनिधींची एक सभा (Convention) भरविली, व या सभेनें शासनपद्धतीचा खर्डा बनविल्यानंतर प्रत्येक संस्थानांत पुन्हां रेफरेंडमच्या द्वारें त्या खर्ड्यास संमति दर्शविली गेली. इ. स. १९०९ मध्यें दक्षिण आफ्रिकेंतील वसाहतींचें एकीकरण करितांना, ट्रान्सव्हाल, ऑरेंज फ्री स्टेट्स व केप कॉलनी या तीन वसाहतींत नवीन निर्माण होणाऱ्या शासनपद्धतीस संमति दर्शविणारे पार्लमेंटचे ठराव मतदारांच्या संमतीचे दर्शक आहेत, या तत्त्वाचा पुरस्कार केला गेला. नेटल या वसाहतींत मात्र एकीकरणाचे विरुद्ध बरेंच लोकमत दिसून आल्यामुळें प्रत्यक्ष लोकमत घेण्यांत आलें, व तें संघटनास अनुकूळ असल्याचेंच दिसून आलें.

(२) कायदेमंडळांतील दोन सभांचा आपसांत बेबनाव झाल्यास, तो मिटविण्याकरितां रेफरेंडम हा उत्तम उपाय आहे, असें विचारी लोकांचें मत आहे. याच उद्देशानें ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतींत एक नियम करून ठेविला आहे. प्रतिनिधिसभेनें जर तेंच बिल तीन महिन्यांच्या अवसरानें दोन वेळां पास केलें, व वरिष्ठ सभेनें जर तें दोन्ही वेळां फेटाळून लाविलें, किंवा अशा तऱ्हेचा फेरफार सुचविला कीं जो प्रतिनिधिसभेस मान्य नाहीं, तर गव्हर्नरास पार्लमेंटच्या दोन्ही सभा बरखास्त करण्याचा अधिकार आहे. मग नवीन निवडणुकीनंतर पार्लमेंट उघडल्यावर खालच्या सभेनें तें बिल आणखी एकदा पास केलें, व वरिष्ठ सभेनें पुन्हां तें एकवार फेटाळून लाविलें, किंवा असा फेरफार सुचविला कीं जो प्रतिनिधिसभेस मान्य नाहीं, तर तें बिल दोन्ही सभांच्या संयुक्त बैठकींत मांडावें, व त्यांत तें बहुमतानें पास झाल्यास राजाच्या मंजूरीसाठीं सादर करण्यांत यावें. या नियमाच्या द्वारें कायदेमंडळांतील बेबनाव मिटविण्याकरितां दोन्ही सभा बरखास्त करण्याचा प्रसंग ऑस्ट्रेलियांत इ. स. १९१३ मध्यें उत्पन्न झाला. त्या वेळीं कुक्स यांचें प्रधानमंडळ अस्तित्वांत होतें,

परंतु त्यांची स्थिति फारच शोचनीय होती. कारण कीं, प्रतिनिधिसभेंत त्यांच्या पक्षाचे ३८ सभासद असून विरुद्ध पक्षाचे ३७ सभासद होते. म्हणजे विरुद्ध पक्षापेक्षां त्यांस केवळ एकच अधिक मत मिळत असे. परंतु सेनेटमध्यें तर विरुद्ध पक्षाचीच सरशी असल्यामुळें प्रधानांनीं आणलेलीं बिलें वरिष्ठ सभेंत मंजूर होण्याचा संभव फारच कमी होता. अशा स्थितींत प्रधानांस दोन मार्ग खुले होते; अधिकारत्याग करणें हा एक, किंवा वर निर्दिष्ट केलेल्या ५७ व्या कलमान्वयें दोन्ही सभांची बरखास्ती करवून घेऊन, नवीन निवडणुकींत आपला पक्ष प्रबळ करण्याचा प्रयत्न करणें हा दुसरा. या दुसऱ्या मार्गाचेंच अवलंबन करण्याचा प्रधानांनीं निश्चय केला. त्यांनीं दोन बिलें -- अत्यंत सामान्य प्रकारचीं, परंतु वरिष्ठ सभेंत नामंजूर होतील अशा तऱ्हेचीं — प्रतिनिधिसभेंत तीन महिन्यांचे अंतरानें दोन वेळां पास करवून घेतलीं, व दोन्ही वेळां तीं वरिष्ठ सभेंत फेटाळून लावण्यांत आलीं. अशा रीतीनें पार्लमेंट बरखास्त करण्याकरितां कायद्याप्रमाणें अवश्य असणारी परिस्थिति उत्पन्न झाल्यामुळें, गव्हर्नर जनरलनें पार्लमेंटच्या बरखास्तीस आपली संमति दिली. या प्रसंगीं ५७ व्या कलमान्वयें रेफरेंडमच्या उपायाचा स्वीकार करण्यांत प्रधानमंडळानें विशेष निःस्वार्थीपणा व देशभक्ति दाखविली नाहीं हें उघड आहे. रेफरेंडम हें एक शेवटचें व निर्वाणीचेंच अस्त्र होय. त्याच्या योगानें रोजच्या कामकाजाची घडी बिघडत असल्यामुळें, इतर सर्व उपाय थकल्यानंतर अगदीं शेवटीं त्याचा उपयोग केला पाहिजे हें उघड आहे. परंतु वरिष्ठ सभेकडून जीं बिलें फेटाळून लावण्यांत आल्यामुळें पार्लमेंटची बरखास्ती करविण्यांत आली, तीं अस्सल महत्त्वाचीं नसल्यामुळें रेफरेंडमचा उपयोग करणें श्रेयस्कर नव्हतें. शिवाय या बिलांस प्रतिनिधिसभेंतील बहुमत देखील अत्यंत प्रयासानें मिळालें असल्यामुळें, दोन्ही सभांचा आपसांत तीव्र मतभेद होता, किंवा तीं बिलें पास करवून घेण्याचा प्रतिनिधिसभेचा तरी अगदीं निश्चय झाला होता, असें म्हणतां यावयाचें नाहीं. अधिकारलोलुप प्रधानमंडळानें पक्षभेदात्मक राजकारणांत विरुद्ध पक्षावर मात करण्याकरितांच या निर्वाणीच्या उपायाचा उपयोग केला असें म्हणावें लागतें.

(३) आधुनिक सुधारलेल्या राष्ट्रांमध्यें कायदे बनविण्याचें काम लोकांनीं निवडलेल्या प्रतिनिधींच्या द्वारें व्हावयाचें असतें. परंतु कांहीं कायदे इतके महत्त्वाचे असतात, व त्यांस लोकांची संमति स्पष्टपणें प्रकट होणें देखील इतकें इष्ट असतें, कीं ते कायदे

लोकांच्या अभिप्रायार्थ त्यांपुढें मांडण्यांत येतात. देशाच्या शासनपद्धतीमध्यें फेरफार करणारा कायदा हा अशाच प्रकारचा होय, व आस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतींत त्याकरितां रेफरेंडमच्या पद्धतीचें अवलंबन करण्यांत आलेंहि आहे. तेथें यासंबंधींचे निर्बंध खास कोणत्या स्वरूपाचे आहेत, याचें विवेचन पूर्वीं करण्यांत आलें आहे. तेथील शासनपद्धतींत फेरफार करणारी सूचना सर्व संस्थानांपुढें व मतदारांपुढें ठेवावी लागते, व तशा प्रकारचा कायदा करवून घेण्याकरितां, त्या दोहोंचेंहि बहुमत सदरील सूचनेस मिळवावें लागतें. आफ्रिका व कानडा या वसाहतींतील स्थिति मात्र निराळी आहे. आफ्रिकेंतील कायदेमंडळास तेथील शासनपद्धतींतील बरेचसे फेरफार आपल्या एकट्याच्याच अधिकारांत करितां येतात, परंतु कानडामध्यें तर तसें करण्यास खुद्द ब्रिटिश पार्लमेंटची मदत मागावी लागते. कानडांतील पार्लमेंटास तेथील शासनपद्धतींत फेरफार करण्याचे अधिकार नाहींत, याबद्दल असें कारण सांगण्यांत येतें कीं तेथील राज्यपद्धति संयुक्तराष्ट्रीय स्वरूपाची आहे. अशी पद्धति म्हणजे घटक संस्थानांच्या तहनाम्याप्रमाणें होय. या तहनाम्याचा भंग होऊं नये, याकरितां तेथील शासनपद्धति बदलण्याचें काम साम्राज्यपार्लमेंटनें आपल्याकडे ठेविलें आहे; व कोणत्याहि फेरफारास घटक संस्थानांची संमति प्रकट झाल्यावांचून साम्राज्यपार्लमेंट तें काम कधींहि करणार नाहीं. आतां आस्ट्रेलियाची राज्यपद्धति देखील संयुक्तराष्ट्रीय आहे हें खरें. परंतु तेथील लोकांस आपल्या शासनपद्धतीबद्दलच्या फेरफारांत साम्राज्यसरकारचा हात नसावा याबद्दल इतकी तीव्र जाणीव होती कीं, त्यांनीं त्यासंबंधीं साम्राज्यसरकारचे हक्क अजीबात काढून टाकून ते तेथील मतदारांकडे सोंपविले.

ज्या प्रश्नांचा निर्णय करण्याची जबाबदारी आपणांवर घेण्यास पार्लमेंटची तयारी नसेल, असे प्रश्न रेफरेंडमच्या द्वारें लोकांसमोर ठेवण्यांत येतात. १८९६ त साउथ आस्ट्रेलिया या वसाहतींत सरकारी शाळांमध्यें धार्मिक शिक्षण द्यावें किंवा नाहीं, हा प्रश्न तेथील मतदारांपुढें ठेवण्यांत आला होता. १९१० मध्यें याच वसाहतींत पार्लमेंटच्या सभासदांचे पगार वाढविण्याच्या प्रश्नावर लोकांचीं मतें मागविण्यांत आलीं होतीं. दारूची बंदी करण्यांत यावी कीं काय हा प्रश्न १८९२–९४ मध्यें कानडांतील कांहीं प्रांतांत मतदारांपुढें ठेवण्यांत आला होता.

रेफरेंडमच्या वेळेस कानडा व आस्ट्रेलिया या देशांतील बरेचसे मतदार आपलीं मतें नमूद करीत नाहींत, असें दिसून येतें. उदाहरणार्थ आस्ट्रेलियांतील वसा-

हतींच्या एकीकरणास सर्व लोकांची संमति घेण्याकरितां जो रेफरेंडम घेण्यांत आला, त्या वेळीं त्यासंबंधीं लोकांत जागृती करण्याचे जोराचे प्रयत्न करण्यांत आले होते. परंतु तेथील एकंदर मतदारांपैकीं केवळ शेंकडा ५० मतदारांनींच आपलीं मतें दिलीं. यावरून महत्त्वाच्या राजकीय प्रश्नांसंबंधीं तेथील सामान्य जनता किती बेफिकीर असते हें दिसून येतें. परंतु अशा तात्त्विक राजकीय प्रश्नांमध्यें जेव्हां व्यक्ती-संबंधींचे प्रश्न गुंतलेले असतात, त्या वेळीं मात्र याहून अधिक मतदारांनीं आपलीं मतें नमूद केल्याचीं उदाहरणें आहेत. आस्ट्रेलियांत तीन प्रसंगीं सार्वजनिक निवडणूक व रेफरेंडम हे एकाच वेळीं झाल्यामुळें अधिक मतदारांनीं मतें दिलीं.

३ वसाहतींतील जबाबदार पद्धतीची स्थापना व तिचीं कारणें.

कानडा, आस्ट्रेलिया, आफ्रिका, न्यू झीलंड व न्यू फाउंडलंड या साम्राज्यांतील पांच वसाहतींस स्वराज्याची देणगी देण्यांत आली आहे. या सर्व ठिकाणीं स्वराज्य-संस्थेची स्थापना इ. स. १८४७ नंतर करण्यांत आली. परंतु या वसाहतींतील स्वराज्यस्थापनेस जी परिस्थिति कारणीभूत झाली, ती समजावून घेण्यास त्यापूर्वी मातृ-देश व वसाहती यांमधील संबंध पूर्वी कोणत्या प्रकारचे असत, हें आपणांस समजावून घेतलें पाहिजे.

वसाहतींशीं मातृदेशाचें प्राचीन धोरणः—वसाहतींपासून उत्पन्न होणाऱ्या नफानुकसानीबद्दल आज लोकांचीं निरनिराळीं मतें असलीं, तरी त्यांपासून इंग्लंडच्या वाढत्या लोकसंख्येची सोय लागते, याबद्दल सर्वांची एकवाक्यता आहे. परंतु एके काळीं इंग्लंडची लोकसंख्या इतकी झपाट्यानें वाढत नव्हती. त्या वेळीं वसाहती म्हणजे व्यापाराच्या द्वारें निव्वळ पैसे पिळून काढण्याचीं साधनें आहेत, असा लोकांचा समज होता. त्यामुळें इंग्लंडचें आपल्या वसाहतींशीं धोरण अत्यंत अनुदारपणाचें असे. ज्यामुळें इंग्लंडचा फायदा होई, अशा प्रकारचे अनेक कृत्रिम निर्बंध वसाहतींच्या व्यापारावर घालण्यांत येत असत. साखर, तंबाखू, कॉटनवूल, नीळ व इतर निरनिराळे रंग – इंग्लंडमध्यें न होणाऱ्या वस्तु – पाठविण्याकरितां वसाहतींस उत्तेजन देण्यांत येई. परंतु इग्लंडाशिवाय इतर कोणत्याहि देशास हे जिन्नस पाठविण्याची त्यांना मनाई केल्यास, इंग्लंडला ते जिन्नस अधिक स्वस्त पडण्याचा संभव असल्यामुळें,

या सर्व वस्तूंची एक याद तयार करण्यांत येई, व या यादींतील जिन्नस इंग्लंडशिवाय इतर कोणत्याहि देशांत पाठवूं नये असा नियम असे. त्याचप्रमाणें इंग्लंडच्या कारखान्यांत तयार होणारा माल वसाहतींना इतर कोणत्याहि देशास पाठवितां येत नसे, इतकेंच नव्हे तर आपल्या स्वतःच्या गरजा भागविण्यापुरता देखील तो माल स्वतः तयार करण्याची त्यांस बंदी होती. उदाहरणार्थ इंग्लंडहून येणाऱ्या बीव्हर हॅटस (टोप्या) वसाहतींत तयार केल्यास त्यांस त्या ⅓ किमतींत पडत असत. परंतु वसाहतवाल्यांस सदरील मोकळीक दिल्यास त्यामुळें इंग्लंडच्या व्यापाराची पेठ कमी होत असल्यामुळें, वसाहतींस त्या टोप्या बनविण्याची परवानगी मिळत नसे. इंग्लंडमधील लोखंडाचा धंदा कोळशाच्या टंचाईमुळें मंदीवर आला असतां, वसाहतींस कांहीं काळपावेतों लोखंडी गज मातृभूमीस पाठविण्याची परवानगी मिळाली. परंतु वसाहतींनीं लोखंडी खिळे बनविल्यानें इंग्लंडच्या व्यापाराचें नुकसान होत असल्यामुळें, ते बनविण्याची त्यांस मनाई होती. आपल्या आयात व निर्गत व्यापारावरील अशा प्रकारच्या अनेक निर्बंधांमुळें वसाहतवाल्यांच्या राजनिष्ठेवर ताण पडला, व इ. स. १७७३ मध्यें इंग्लंडच्या मूळच्या १३ वसाहतींनीं स्वातंत्र्य पुकारलें. परंतु या प्रश्नाच्या दुसऱ्या बाजूकडेहि आपणांस लक्ष दिलें पाहिजे. या वसाहतींकरितां इंग्लंडला बराच खर्च सोसावा लागत असे, व व्यापाराच्या द्वारें वसाहतींपासून अप्रत्यक्षपणें जो फायदा होत असे, त्याखेरीज हा खर्च भरून निघण्यास दुसरा मार्ग नव्हता. इंग्लंडनें वसाहतींचें त्यावेळीं संरक्षण केलें नसतें, तर त्या तावडतोब फ्रान्सचें भक्ष्य बनण्याचें भय होतें. या संरक्षणाचा लाभ वसाहतींस होत असल्यामुळें त्याचा खर्चेहि त्यांनीं सोसावा, अशी इंग्लंडची समजूत असे. उलटपक्षीं वसाहतवाल्यांचा कदाचित् असा समज असेल कीं, या संरक्षणाबद्दल इंग्लंड आपणांपासून वाजवीपेक्षां अधिक फायदा घेतें. परंतु तें कांहींहि असो. वसाहतवाल्यांवर कितीहि जुलूम होत असला, तरी जोंपर्यंत कानडामध्यें फ्रेंच लोकांची सत्ता निष्प्रतिबंधपणें जमलेली होती, तोंपावेतों वसाहतवाले बंड करितील अशी भीति बाळगण्यास कारण नव्हतें. कारण कीं, इग्लंडपासून वेगळें होणें म्हणजे फ्रान्सच्या घशांत पडण्यासारखेंच होतें. परंतु कानडा प्रांत जेव्हां ब्रिटिश साम्राज्यास जोडला गेला, व फ्रेंच लोकांस अमेरिकेच्या मुख्य भूमींतून हाकलून लावण्यांत आलें, तेव्हां इंग्लंडचें व्यापारी धोरण अत्यंत जुलमाचें, अन्याय्य व असह्य आहे, अशी भावना वसाहतवाल्यांत उत्पन्न-

झाली. येथपावेतों इंग्लंडपासून होणाऱ्या संरक्षणाबद्दल वसाहतवाले इंग्लंडचा सर्व जुलूम सहन करीत असत. परंतु या संरक्षणाची जरूर नाहींशी झाली, तसें आपलें कल्याण साधून घेण्याचा योग्य समय आल्याचें त्यांच्या ध्यानांत आलें, व तत्संबंधींच्या प्रयत्नांस त्यांनीं कंबर बांधली. त्यांनीं हें विचारण्यास सुरवात केली कीं, वसाहतींपासून होणाऱ्या फायद्यांबद्दल इंग्लंड आम्हांस कोणता मोबदला देतें. " आम्ही इंग्लंडला माल पुरवितों, व त्याच्या कारखान्यांतील माल विकत घेतों, आणि याच्या मोबदल्यादाखल इंग्लंड आमच्या कारखान्यांची वाढ खुंटवून व आमच्या साहसाचा प्रतिरोध करून आम्हांस मागसलेल्या स्थितींत ठेवण्याचा प्रयत्न करितें. " वरील विचारसरणीस अनुसरून वसाहतवाल्यांनीं स्वातंत्र्य पुकारलें, व त्यानंतर इंग्लंडनें वसाहतींसंबंधींचें आपलें धोरण बदललें. या नवीन धोरणांत केवळ व्यापारी विचारांचें महत्त्व कमी होऊन, राष्ट्राभिमान, वंशाभिमान व उदार भावना यांस प्रमुख स्थान दिलें आहे. एखाद्या व्यापारी कंपनीच्या मुख्य कार्यालयाचा (head office) आपल्या उपशाखांवर ज्याप्रमाणें करडा अंमल चालतो, त्याप्रमाणें मातृदेशानें वसाहतींवर ताबा चालवावा या कल्पनेचा त्याग करून, आपल्या मर्जीनुसार राज्यकारभार चालविण्याची वसाहतींस मोकळीक देण्यांत आली आहे. या नवीन प्रयोगास अभूतपूर्व यश आलें असून, अतलांतिक महासागराच्या उत्तरेकडे असणाऱ्या एका लहानशा बेटाच्या शाखा जगभर पसरलेल्या असाव्यात, हें या प्रयोगाचेंच दृश्य फल होय. हा नवीन प्रयोग सुरू करण्यास प्रत्यक्ष कारण कोणतें झालें याचा आतां विचार करूं.

डरहॅम रिपोर्टः—मातृदेश व वसाहती यांमधील पूर्वीचा संबंध कसाहि असो; इंग्लंडची आज आपल्या स्वायत्त वसाहतींशीं वागणूक अत्यंत उदारपणाची आहे, व त्यांमध्यें जबाबदार पद्धति स्थापण्यांत आली असल्यामुळें त्यांस आपला अंतर्गत कारभार अगदीं स्वतंत्रपणें चालवितां येतो. वसाहतींत या पद्धतीची सुरवात प्रथमतः कानडामध्यें १८४० ते १८४८ या अवधींत करण्यांत आली. १८४० पूर्वी कानडाचे अपर व लोअर कानडा असे दोन वेगवेगळाले तुकडे होते. लोअर कानडामध्यें फ्रेंच लोकांचा भरणा असून, अपर कानडामध्यें इंग्रज लोक पसरले होते. या दोन्ही प्रांतांस लोकनियुक्त प्रातिनिधिक सभा पूर्वीच दिली गेली होती, व तिचा जमाखर्चावर देखील ताबा असे. परंतु तेव्हां जी एक मुख्य उणीव होती ती ही कीं, या दोन्ही

प्रांतांतील अधिकारी प्रतिनिधिसभेस जबादार नसून साम्राज्य सरकारास जबाबदार असत, व ते लोकमतास उपेक्षून साम्राज्य सरकारच्याच आज्ञेप्रमाणें कारभार चालवीत. त्यामुळें, लोकनियुक्त प्रतिनिधिसभेस कार्यकारीमंडळावर ताबा नसल्यामुळें जो परिणाम व्हावयाचा, तोच येथें उत्पन्न झाला. गव्हर्नर व प्रतिनिधिसभा यांचेमध्यें एकसारखे तंटे होऊं लागले. प्रतिनिधिसभेचा विरोध राहूं नये याबद्दल साम्राज्य-सरकारकडून हरतऱ्हेचे उपाय योजण्यांत आले. * गव्हर्नरांनीं सामोपचारानें वागून पाहिलें व दडपशाहीच्या धोरणाचा देखील स्वीकार करून पाहिला परंतु त्यापासून किंचित् देखील उपयोग न होतां, प्रांताची प्रगति अजीबात बंद पडली व साम्राज्यसरकारच्या मागचा त्रास कमी होईना. १८३७ सालीं सर्व कानडा प्रांतांत एकच खळबळ उडाली, व लोअर ह्मणजे फ्रेंच कानडामध्यें तर उघड उघड बंड झालें. सर्व अमेरिकाखंडामध्यें एकसत्ताक पद्धतीचा लोप व्हावा अशी इच्छा बाळगणाऱ्या बलाढ्य प्रजासत्ताक राष्ट्राच्या—संयुक्त संस्थानांच्या — शेजारीं वारंवार तंटेबखेडे उत्पन्न करणारें असंतोषाचें कारण जागृत ठेवणें दूरदर्शीपणाचें होणार नाहीं अशी अधिकाऱ्यांची खातरी झाल्यामुळें, सर्व प्रकारची चौकशी करण्याकरितां लॉर्ड डरहॅम या उदारमतवादी मुत्सद्द्याची रवानगी करण्यांत आली. लार्ड डरहॅम यांनीं केलेला रिपोर्ट —त्यास डरहॅम रिपोर्ट असे नांव आहे—वसाहतींतील शासनपद्धतीच्या उत्क्रांतीचा इतिहास समजावून घेण्याची इच्छा करणाऱ्या प्रत्येक माणसानें वाचण्यासारखा आहे. १७ व्या शतकांतील इंग्लंडचे प्रजासत्ताक पुढारी इलियट व पिम यांप्रमाणेंच लॉर्ड डरहॅम यांनींहि कार्यकारीमंडळानें कायदेमंडळास जबाबदार असावें याच तत्त्वावर भर दिला. कानडामध्यें विश्वास व राजनिष्ठा उत्पन्न करण्याकरितां, तेथील लोकांस अंतर्गत कारभारांत पूर्ण स्वातंत्र्य असावें या तत्त्वाचा त्यांनीं जोरानें पुरस्कार केला. कानडाची व त्यानंतर इतर वसाहतींची राज्यपद्धति याच तत्त्वावर रचण्यांत आली आहे. ते म्हणतात "प्रतिनिधिसभेचा ज्यांचेवर विश्वास असेल, अशाच लोक कडून बादशहास राज्याचा कारभार चालविला पाहिजे. संयुक्त कायदेमंडळाचा ज्यांचेवर विश्वास असेल, अशाच लोकांस निरनिराळ्या खात्यांवर अधिकारी नेमून त्यांचे मार्फत राज्यकारभार चालविण्याबद्दल गव्हर्नरास हुकूम दिला पाहिजे. साम्राज्याच्या हितसंबंधाचा जेथें प्रश्न उपस्थित होणार नाहीं, अशा केवळ स्थानिक बाबतींत गव्हर्नराचा कायदेमंडळाशीं विरोध आल्यास, त्यानें साम्राज्य सरकारच्या

* Keith, Page 13.

मदतीची अपेक्षा करितां कामा नये. सारांश वसाहतींतील राज्यपद्धतींत कॅबिनेट पद्धतीचा–जबाबदार पद्धतीचा–प्रचार केला पाहिजे, प्रधानांनीं स्थानिक कायदे-मंडळास जबाबदार असलें पाहिजे, व गव्हर्नरनें स्थानिक हितसंबंधाच्या बाबतींत प्रधानांच्या सल्ल्याचा स्वीकार करून सनदशीर राज्यकर्ता या नात्यानें आपला वर्तनक्रम ठेविला पाहिजे, हा त्यांच्या सूचनांचा निष्कर्ष होता.

लॉर्ड डरहॅम यांच्या रिपोर्टांत आणखीहि तीन महत्त्वाच्या शिफारशी आहेत, त्या सारांशरूपानें खालीलप्रमाणें सांगतां येतील. (१) हल्लीं जो एक प्रघात पडला आहे कीं, बड्या लोकांच्या कनिष्ठ पुत्रांची इतर कोठेंही सोय होत नसल्यास वसाहतींमध्यें मोठ्या पगाराच्या जागा देऊन त्यांची तरतूद करण्यांत येते, तो अत्यंत निषेधार्ह आहे. वसाहतींतील अंमलदारांच्या नेमणुका तेथील सरकारच्याच हातीं असल्या पाहिजेत. (२) वसाहतींच्या राज्यकारभारांतील केवळ (अ) मातृदेश, परकीय राष्ट्रें, किंवा साम्राज्यांतील इतर देशांशीं चालणारा व्यापार, (ब) राज्याच्या शासनपद्धतीची घटना, व (क) बहेरील राजकारण, या विषयांतच साम्राज्यसरकारनें हात घालणें इष्ट होईल. इतर सर्व बाबतींत वसाहतसरकारास पूर्ण स्वातंत्र्य देण्यांत यावें. (३) लोअर कानडाची अशी स्थिति आहे कीं, तेथें एकाच देशाच्या कक्षेंत दोन निरनिराळीं राष्ट्रें अधिकारप्राप्तीकरितां झगडत आहेत. पण येथील राजकीय चळवळ तत्त्वविषयक नसून केवळ वंशभेदामुळेंच उत्पन्न झाली असल्यामुळें, फ्रेंच लोकांस नीट रीतीनें वागविण्यांत आल्यास ते इंग्रज लोकांत मिसळूनहि जातील.

लॉर्ड डरहॅम यांच्या वर दिलेल्या शिफारशींपैकीं दुसऱ्या शिफारशीप्रमाणें राखून ठेवलेल्या खात्यांसंबंधीं कानडाचा त्यानंतरचा इतिहास अशी साक्ष देत आहे कीं, एकदां स्वयंशासनाचे हक्क देण्यांत आल्यानंतर मातृदेशाचें वर्चस्व दाखविणाऱ्या वरील गोष्टी देखील साम्राज्यसरकारच्या ताब्यांत ठेवणें अशक्य होतें. आपल्या व्यापाराचें नियमन करण्याचा अधिकार आतां कानडांतील लोकांस पूर्णपणें प्राप्त झाला आहे. इ. स. १८५९ मध्यें कानडाच्या आर्थिक स्वातंत्र्याचा प्रश्न उपस्थित झाला त्यावेळीं कानेडियन सरकारनें साम्राज्यसरकारास पाठविलेल्या खलित्यांत असें स्पष्टपणें बजावलें कीं, कानडांतील जमाखर्चाच्या धोरणावर साम्राज्यसरकारास नियंत्रण ठेवावयाचें असल्यास, त्यास कानडाच्या राज्यकारभाराचा भार देखील

स्वतःच सहन केला पाहिजे. या खलित्याचा साम्राज्यसरकारावर इतका इष्ट परिणाम घडून आला कीं, त्यानंतर कानडानें पास केलेल्या मातृदेशाच्या मालावर जकात बसविणाऱ्या बिलास देखील साम्राज्यसरकारची संमति मिळाली. मातृदेशाकडे राखून ठेवलेला दुसरा अधिकार म्हणजे कानडाच्या शासनपद्धतींत बदल घडवून आणण्याविषयींचा. हा अधिकार अद्यापही साम्राज्यसरकारचेच हातांत आहे. तथापि, कानडाच्या शासनपद्धतींत फेरफार सुचविणारीं सर्व बिलें प्रथमतः वसाहतसरकारकडून तयार करण्यांत येऊन, केवळ औपचारिक मंजुरीसाठींच तीं वेस्टमिनिस्टर येथील पार्लमेंटकडे पाठविण्यांत येतात. तिसरें राखीव खातें म्हणजे परराष्ट्रीय राजकारण. त्यावर मात्र साम्राज्यसरकारची सत्ता अद्याप अबाधित आहे. तथापि सर्व साम्राज्यास बंधनकारक असें धोरण स्वीकारण्यापूर्वी प्रथमतः वसाहतींची सल्ला घेण्यांत येते. लॉर्ड डरहॅम यांची वर दिलेली तिसरी शिफारस परकीय लोकांवर राज्य करणाऱ्या साम्राज्यवादी मुत्सद्द्यांनीं अद्यापहि लक्षांत ठेवण्यासारखी आहे. या शिफारशीसंबंधीं इतिहास हें सांगतो कीं, फ्रेंच लोकांस नीट रीतीनें वागविण्यांत आलें तरी त्यांस आपलें स्वतंत्र राष्ट्रीयत्व (nationality) सोडून द्यावेंसें वाटत नाहीं. परकीय लोकांस आत्मीय बनविण्यासाठीं केवळ एवढ्या शिफारशीनें काम भागण्यासारखें नसून, अमर्याद औदार्याची आवश्यकता असते. फ्रेंच लोकांस इंग्रज लोकांशीं एकजीव करण्याकरितां, व नवीन प्रांतांत इंग्रज लोकांस संख्याधिक्य मिळावें या हेतूनें पूर्वी विभक्त असलेले अपर व लोअर कानडा हे प्रांत जोडण्याची त्यांनीं शिफारस केली. तथापि, ही परिस्थिति कालांतरानें इतकी असह्य झाली कीं, १८६७ च्या कायद्याअन्वयें कानडामध्यें संयुक्तराष्ट्रीय पद्धतीची स्थापना करून लोअर कानडांतील लोकांस आपली स्वतंत्र उन्नति करून घेण्याची संधि देण्यांत आली.

डरहॅम रिपोर्टांतील तत्त्वांची अंमलबजावणी व लॉर्ड एल्गिन यांची कारकीर्द:—इ. स. १८४० मध्यें लॉर्ड डरहॅम यांच्या शिफारशींस अनुसरून कानडामध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना करण्याकरितां एक कायदा करण्यांत आला. या कायद्याअन्वयें अपर व लोअर कानडा हे दोन प्रांत एकत्र करण्यांत आले, व या संयुक्त प्रांताकरितां एक पार्लमेंट स्थापण्यांत आलें. परंतु आश्चर्याची गोष्ट ही कीं, कायदेमंडळाचा ज्यांचेवर विश्वास असेल अशाच लोकांस प्रधानांची जागा देण्यांत यावी, या मुद्द्यावर लॉर्ड डरहॅम यांनीं विशेष जोर दिला असतांहि, तो मुद्दा शासन-

पद्धतीच्या कायद्यांत नमूद करण्यांत आला नाहीं. एक्झिक्युटिव्ह कौन्सिलच्या –म्हणजे कार्यकारी कौन्सिलच्या–घटनेसंबंधीं या कायद्याच्या ४५ व्या कलमांत " अशा प्रकारचें एक्झिक्युटिव्ह कौन्सिल कीं ज्याची राणीकडून नेमणूक होईल, " एवढाच केवळ उल्लेख सांपडतो. परंतु कार्यकारी कौन्सिलची नेमणूक कोणत्या तऱ्हेनें व्हावयाची, यासंबंधीं एक देखील शब्द घालण्यांत आला नाहीं. या संदिग्धतेचा परिणाम असा झाला कीं, कानडांतील लोकांस आणखी आठ वर्षेपावेतों जबाबदार पद्धतीचा पूर्ण उपभोग घ्यावयास मिळाला नाहीं, व वसाहतींतील प्रधानमंडळ आपणांस जबाबदार न ठेवितां तेथील कायदेमंडळास जबाबदार करण्याचें धोरण आणखी आठ वर्षेपावेतों तेथील गव्हर्नरांनीं स्वीकारिलें नाहीं. लॉर्ड मेटकाफ यांचेंच उदाहरण घेऊं. जबाबदार पद्धतीचें तत्त्व अनुसरण्याचा त्यांनीं आपल्याकडून बराच प्रयत्न केला, परंतु हिंदुस्थान व जमेका या देशांत अनियंत्रित व निरंकुश अधिकाराचा उपभोग घेण्याची संवय झाल्यामुळें, त्यांस तसें करणें शक्य नव्हतें. त्यांचें प्रधानांशीं बिनसलें, प्रधानांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला, व नंतर मोठ्या प्रयासानें त्यांनीं नवीन प्रधानमंडळ बनवून पार्लमेंट बरखास्त करविलें. आपलें उदार चारित्र्य व उत्साह यांचे योगानें त्यांस नवीन निवडणुकींत मताधिक्य मिळवितां आलें हें खरें; परंतु जबाबदार पद्धतींत गव्हर्नरचे अधिकार सनदशीर राज्यकर्त्याप्रमाणें (Constitutional ruler) अगदीं संकुचित असतात, या गोष्टीकडे त्यांनीं अगदीं दुर्लक्ष केलें होतें. यानंतर लवकरच, म्हणजे इ. स. १८४५ मध्यें, त्यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला हें बरें झालें. नाहींतर त्यांच्या नांवलौकिकास बाध आला असता यांत शंका नाहीं.

कानडामध्यें जबाबदार पद्धतीची निश्चित पायावर स्थापना झाली असेल तर ती लॉर्ड एल्जिन यांचेच कारकीर्दींत होय. लॉर्ड डरहॅम यांचे हे जामात असून डरहॅम रिपोर्टांत नमूद केलेलीं तत्त्वें अनुसरण्याचा त्यांचा निश्चय झाला होता. " गव्हर्नरनें सामान्यतः एक्झिक्युटिव्ह कौन्सिलच्या सल्ल्यानें वागावें, व कायदेमंडळाचा ज्या लोकांवर विश्वास असेल अशाच लोकांस या कौन्सिलचे सभासद नेमावें, असा स्पष्ट हुकूम देखील त्यांस सेक्रेटरी ऑफ स्टेटकडून मिळाला होता. कानडांतील राजकीय पक्षांपैकीं कोणताहि एक पक्ष आपणांस दुसऱ्या पक्षाहून अधिक प्रिय आहे असा ज्याचा अर्थ होईल, असें कोणतेंहि कृत्य न करण्याचा त्यांचा अगदीं निर्धार असे; व

प्रधानांनीं दिलेला सल्ला अमान्य केला असतां आपणांस प्रतिनिधिसभेचा किंवा लोकमताचा खात्रीनें पाठिंबा मिळेल असें न वाटल्यास ते ती सल्ला नेहमीं मान्य करीत. त्यांनीं आपला वर्तनक्रम ज्या नियमांनुसार आंखण्याचा प्रयत्न केला त्यांचें त्यांनीं खालीलप्रमाणें वर्णन केलें आहे. " मी माझ्या प्रधानांस सनदशीर रीतीनें जी मदत देणें शक्य आहे ती उघडपणें व मोकळेपणानें देतों...यास मोबदला म्हणून मातृदेश व वसाहती यांमधील राजकीय संबंध दृढतर करण्याचा ते प्रयत्न करितील अशी माझी अपेक्षा असते. या समजुतीवर आमचें काम आजपावेतों सुरळीतपणें चाललें आहे. परंतु मी त्यांपासून हें कधींहि लपवून ठेविलें नाहीं कीं, उद्यां एखादा निराळाच पक्ष बलवत्तर झाल्यास त्याच्याशीं ज्याच्या योगानें मला सहकारितेनें वागतां येणार नाहीं, असें कोणतेंहि कृत्य करण्याची माझी तयारी नाहीं. प्रधानमंडळ व त्यास विरोध करणारा पक्ष यांची कधींकधीं अदलाबदल होत असावी हेंच आमच्या राज्यपद्धतींतील सार होय. त्याचे योगानें प्रत्येक पक्षाच्या मुत्सद्द्यावर क्रमाक्रमानें जबाबदारीचा भार उत्पन्न होत असल्यामुळें, दोन्हीं पक्षांस ते अत्यंत संतप्त झाले असतांहि आपल्या प्रक्षुब्ध मनोवृत्तींस आवरून धरावें लागतें."

लॉर्ड एल्जिन यांस आपलीं तत्त्वें प्रत्यक्षपणें अमलांत आणण्याचा प्रसंग इ. स. १८४८ मध्यें प्राप्त झाला. त्या वर्षी प्रतिनिधिसभेंत पूर्वी प्रबळ असलेला पक्ष ढांसळला, व फ्रेंच रॅडिकल पक्षास प्रतिनिधिसभेंत बहुमत मिळालें. म्हणून त्यांनीं पूर्वीच्या प्रधानांस काढून या नवीन पक्षांतील धुरीणांची प्रधानांच्या जागीं नेमणूक केली. गव्हर्नरचे पूर्वीच्या प्रधानांशीं नातें अत्यंत सलोख्याचें असतांहि, केवळ कायदेमंडळाचा प्रधानांवरील विश्वास उडाला एवढ्याच कारणास्तव गव्हर्नरनें प्रधानांस काढून टाकण्याचा हा पहिलाच प्रसंग होय. परंतु त्याबद्दल लॉर्ड एल्जिन यांस मनस्वी अडचणी सहन कराव्या लागल्या. फ्रेंच पक्षाच्या लोकांस अधिकारांच्या जागांवर नेमण्यांत यावें ही गोष्ट कांहीं लोकांस रुचण्यासारखी नव्हती, व त्यांनीं गव्हर्नराचा खून करण्याचा देखील प्रयत्न केला. त्यांच्या गाडीवर खवळलेल्या जनसमूहानें हल्ला केला, व पार्लमेंट हाउस जाळून जमीनदोस्त करण्यांत आलें. परंतु, लॉर्ड एल्जिन यांनीं आपला निश्चय ढळूं दिला नाहीं, व साम्राज्य सरकारचाहि पाठिंबा असल्यामुळें त्यांस अखेरीस यश मिळालें. अशा रीतीनें मोठ्या कष्टानें जबाबदार पद्धतीच्या तत्त्वाचा वसाहतींतील राजकारणांत प्रथमतः प्रवेश झाला.

वरील विवेचनांत दोन गोष्टींकडे विशेष लक्ष पुरविलें पाहिजे. (१) कानडामध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना होण्यापूर्वी देखील तेथील प्रतिनिधिसभेस जमाखर्चावर ताबा चालविण्याचा हक्क असे; (२) कानडामध्यें स्वराज्याचा हप्ता आस्ते आस्ते, धीरे धीरे, क्रमाक्रमानें न देतां–ह्मणजे हिंदुस्थानांतल्यासारखीं राखलेलीं व सोंपविलेलीं खातीं अशा तऱ्हेचा भेद न करितां–अंतर्गत कारभारांत संपूर्ण स्वराज्य तेथें एकदमच देण्यांत आलें. वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना करावयाची असें एकदां ठरविल्यानंतर साम्राज्यसरकारनें ज्या गोष्टी आपल्या ताब्यांत ठेविल्या, त्यांमध्यें वसाहतींची राजकीय घटना, व्यापार आणि परराष्ट्रीय राजकारण एवढ्याच विषयांचा समावेश केलेला होता; व या विषयांसंबंधीं देखील लवकरच सर्व अधिकार वसाहतींच्या स्वाधीन करण्यांत आले.

इतर वसाहतींत जबाबदार पद्धतीची स्थापनाः—कानडामध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यानंतर इतर वसाहतींत देखील लवकरच या पद्धतीची स्थापना करण्यांत आली. ज्या ज्या वसाहतींत स्वयंशासनास लायक लोक असतील त्या सर्व ठिकाणीं जबाबदार पद्धतीचा उपक्रम करण्यांत यावा, या नियमास आतां ब्रिटिश राजनीतीमध्यें ठाम सिद्धांताचें स्वरूप मिळालें. कानडांत जबाबदार पद्धतीची सुरवात झाली त्यानंतर लवकरच नोव्हा स्कॉशिया व न्यू ब्रन्स्विक या दोन वसाहतींतहि ती स्थापण्यांत आली; व इतर वसाहतींतील लोकांची सदरील हक्कांचा उपभोग घेण्याची तयारी दिसून आल्याबरोबर त्यांस देखील ते अधिकार देण्यांत आले. न्यू झीलंड येथील प्रतिनिधिसभेनें आपणास जबाबदार पद्धति मिळावी अशी मागणी इ. स. १८५८ मध्यें केली, तेव्हां सदरील योजनेस आपल्याकडून मुळींच हरकत नसल्याचें आश्वासन तिला साम्राज्यसरकारकडून मिळालें. पुढील दोन वर्षांत न्यू साउथ वेल्स, व्हिक्टोरिया, तास्मानिया, साउथ ऑस्ट्रेलिया, न्यू फाउंडलंड या वसाहतींत जबाबदार पद्धति स्थापण्यांत आली, व क्वीन्सलँडला हे अधिकार १८५९ मध्यें प्राप्त झाले. केप कॉलनीमध्यें मात्र तद्देशीय लोकांचा बराच भरणा असल्यामुळें स्वराज्यदान बराच काळ, म्हणजे १८७२ पावेतों, तहकूब ठेवण्यांत आलें होतें. इ. स. १९०० च्या बोअर युद्धांत ट्रान्सव्हाल व ऑरेंज रिव्हर कॉलनी हीं दोन संस्थानें ब्रिटिश साम्राज्याच्या शत्रुस्थानीं असतांहि, त्यांच्याशीं तह करितेवेळीं त्यांस असें अभिवचन देण्यांत आलें कीं, तेथील लष्करी अंमलाचा शक्य तितक्या

लवकर शेवट करून जबाबदार पद्धतींत ज्यांचें स्वाभाविकरीत्या पर्यवसान होईल, अशा तऱ्हेच्या प्रातिनिधिक संस्था त्यांस अनुकूल स्थिति होतांच देण्यांत येतील. व या वचनास अनुसरून इ. स. १९०६–०७ मध्यें त्यांस पूर्ण स्वराज्याचे हक्क मिळाले.

वसाहतवाल्यांच्या चुका व त्याबद्दल साम्राज्यसरकारचें धोरणः—प्रस्तुत विषयाची रजा घेण्यापूर्वी आणखी दोन प्रश्नांचीं उत्तरें दिलीं पाहिजेत. पहिला प्रश्न हा कीं, जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यानंतर वसाहतवाल्यांच्या हातून मुळींच चुका घडल्या नाहींत कीं काय, व घडल्या असल्यास त्यासंबंधीं साम्राज्यसरकारचें धोरण कोणत्या प्रकारचें राहिलें. दुसरा प्रश्न हा आहे कीं, जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यानंतर वसाहतींच्या अंतर्गत कारभारांत मातृदेशास कितपत हात घालतां येतो.

जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यानंतर वसाहतवाल्यांच्या हातून चुका घडल्या नाहींत, असें मुळींच म्हणतां यावयाचें नाहीं. ऑस्ट्रेलियांतील व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतीचा लांबलचक इतिहास, हा प्रधानांचे राजीनामे, कायदेमंडळाची बरखास्ती, गव्हर्नरची बडतर्फी, कायदेमंडळांतील वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा यांमधील विरोध व द्वैतभाव इत्यादि गोष्टींनीं व्यापलेला आहे. अशा तऱ्हेची अव्यवस्थेची, गैरशिस्तपणाची, आणि भांडणाची आणखी देखील कांहीं वसाहतींचीं उदाहरणें दाखवितां येतील. तथापि वसाहतींचे सेक्रेटरी ऑफ स्टेट, ड्यूक ऑफ न्यूकॅसल या अधिकारी माणसानें यासंबंधीं काढलेले उद्गार लक्षांत ठेवण्यासारखे आहेत.

" इंग्लंडच्या मोठमोठ्या वसाहतींस जबाबदार राज्यपद्धतीची देणगी देतांना साम्राज्यसरकारास हें पूर्णपणें ठाऊक होतें कीं, त्यांस दिलेल्या अधिकाराचा प्रसंगविशेषीं दुरुपयोग देखील करण्यांत येईल. परंतु स्वतंत्र लोकांनीं केलेल्या चुका त्यांच्या उन्नतीस पोषक होतात, याबद्दल साम्राज्यसरकारास नेहमीं विश्वास वाटतो. दूरवर विचार न केल्याच्या योगानें केवळ स्थानिक बाबतींत ज्या चुका आपल्या हातून घडतील त्यांच्या दुष्परिणामांपासून बादशहा किंवा गव्हर्नर आपणांस वांचविणार नाहींत, याची वसाहतवाल्यांना जेव्हां जाणीव उत्पन्न होईल, तेव्हां ते राज्यकारभाराचें व कायदे बनविण्याचें काम अधिक उत्साहानें व काळजीपूर्वक करितील. "

दुसरा प्रश्न हा आहे कीं स्वायत्त वसाहतींच्या अंतर्गत कारभारांत ढवळाढवळ करण्याचा मातृदेशास हक्क पोहोंचतो कीं काय. स्वायत्त वसाहतींच्या अंतर्गत

व्यवस्थेंत हात घालण्याचा अधिकार मातृदेशास नाहीं, असें मुळींच म्हणतां यावयाचें नाहीं. कोणत्याहि वसाहतींत स्वयंशासनाचे अधिकार बेकायदेशीर, वेसनदशीर, किंवा जुलमी रीतीनें वापरण्याचा प्रयत्न झाल्यास त्यास प्रतिरोध करणें, त्यासंबंधीं सल्ला देणें किंवा कानउघाडणी करणें इत्यादि सर्व हक्क मातृदेशास अद्याप देखील कायम आहेत. परंतु मातृदेश व वसाहती यांमधील राजकीय संबंधाचा प्रश्न अत्यंत नाजुक स्वरूपाचा असतो. हा प्रश्न यथायोग्य रीतीनें सोडविण्यास व साम्राज्यसरकारचें आधिपत्य आणि वसाहतींचें योग्य व न्याय्य स्वातंत्र्य यांची नीट रीतीनें सांगड घालण्याच्या कामास, दूरदर्शित्वाची व मुत्सद्देगिरीची गरज लागते. म्हणून केवळ तात्त्विक दृष्ट्या साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटचें वर्चस्व वसाहतींवर अबाधित असलें, तरी केवळ स्थानिक स्वरूपाच्या राज्यव्यवस्थेंत हात न घालण्याचेंच धोरण मातृदेशानें अंगीकारलें आहे.

४, वसाहतींतील शासनपद्धतीच्या उत्क्रांतीचा क्रम.

सांप्रतकाळीं साम्राज्यांतील ज्या वसाहतींमध्यें जबाबदार राज्यपद्धति स्थापित झालेली दिसते, तेथें एके काळीं तशा प्रकारची पद्धति अस्तित्वांत नव्हती. तेथील राज्यकारभार तेथील प्रजेच्या तंत्रानें चालत नसून साम्राज्यसरकारच्याच तंत्रानें चालत असे. स्वायत्त वसाहतींस सांप्रतची उन्नत राजकीय अवस्था कांहीं विशिष्ट क्रमानें प्राप्त झाली. तेथील राज्यपद्धति प्रथमतः क्राउन कॉलनीमधील पद्धतीप्रमाणें अनियंत्रित व बेजबाबदार प्रकारची असे. त्यानंतर तेथें प्रातिनिधिक लोकनियुक्त कायदेमंडळांची (Representative legislature)स्थापना करण्यांत आली. या संस्थांचा जमाखर्चावर ताबा होता, परंतु त्यांची कार्यकारी (Executive) सरकारवर सत्ता चालत नसे. परंतु ही पद्धति फार वेळ टिकणें शक्य नसल्यामुळें, तिचें लवकरच पूर्ण जबाबदार पद्धतींत पर्यवसान झालें. परंतु जबाबदार पद्धति ही देखील वसाहतींतील राज्यपद्धतीच्या उत्क्रांतीची शेवटची किंवा अखेरची पायरी नव्हे असें दिसून येतें. जबाबदार पद्धतीचें सुख उपभोगणाऱ्या कांहीं वसाहती एकमेकांच्या सन्निध असल्यास त्या आपला संघ बनवितात. कानडा, ऑस्ट्रेलिया, आणि दक्षिण आफ्रिका या तीनहि देशांत अशा प्रकारचे संघ स्थापित झाले आहेत. कांहीं वसाहतींस त्यांची सांप्रतची अवस्था कांहीं कमी पायऱ्या ओलांडल्यानंतर प्राप्त झाली असेल; व उलटपक्षीं इतर वसाहतींस आपल्या ध्येयाच्या सिध्यर्थ कांहीं

अधिक पायऱ्या ओलांडाव्या लागल्या असतील. तथापि त्यामुळें या सामान्य नियमास बाध येत नाहीं. वसाहतींतील राज्यपद्धतीच्या स्थित्यंतरांचा वर निर्दिष्ट केलेला क्रम कानडाच्या इतिहासांत इतका स्पष्टपणें उमटला आहे कीं, कानडाचा राजकीय इतिहास हा वसाहतींतील शासनपद्धतीच्या उत्क्रांतिक्रमाचा आदर्शभूत इतिहासच होय. इ. स. १७६० मध्यें कानडा प्रांत फ्रेंच लोकांपासून काबीज करण्यांत आला तेव्हांपासून तों १७७४ पर्यंत तेथें लष्करी अंमल होता. १७७४ पासून १७९१ पावेतों तेथील राज्यपद्धति क्राउन कॉलनी स्वरूपाची होती. नंतर तेथें प्रातिनिधिक पद्धति सुरू करण्यांत आली. ही पद्धति तेथें १७९१ पासून १८४० पावेतों अंमलांत होती. १८४० पासून १८६७ पावेतों तेथें जबाबदार राज्यपद्धतीची घडी बसविण्यांत आली. या वेळीं अपर व लोअर कानडा हे इंग्रजी व फ्रेंच भाषा बोलणारे मुलूख एकत्र जोडले गेले होते. कालांतरानें ही पद्धति देखील असह्य झाल्यामुळें, प्रत्येक प्रांतास स्वतंत्र व निरनिराळी उन्नति करून घेण्याची संधी देण्याकरितां अधिक स्थानिक स्वातंत्र्य रहावें म्हणून, इ. स. १८६७ मध्यें संयुक्तराष्ट्रीय शासनपद्धति निर्माण झाली.

प्रातिनिधिक पद्धतीची अस्थिरताः—वरील स्थित्यंतरांसंबंधीं महत्त्वाचा मुद्दा म्हणजे प्रातिनिधिक पद्धतीच्या (Representative Government) अस्थिरतेसंबंधींचा होय. ज्या राज्यपद्धतींत प्रातिनिधिक सभा लोकनियुक्त असते, तिचा जमाखर्चावर देखील तावा चालतो, परंतु या सभेच्या तंत्रानें चालण्यास कार्यकारी सरकार बांधलेलें नसतें, अशा पद्धतीस येथें प्रातिनिधिक पद्धति म्हणून लेखण्यांत आलें आहे. अशा पद्धतीस केव्हांही शाश्वत अथवा टिकाऊ स्वरूप येणें शक्य नसतें. एक तर तिचें पूर्ण जबाबदार पद्धतीमध्यें रूपांतर होतें, किंवा ज्या पद्धतीनुसार कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ हीं दोन्हींहि राजाच्या ताब्यांत असतात अशा अनियंत्रित व बेजबाबदार पद्धतीमध्यें तिचा लोप होतो. कानडा, ऑस्ट्रेलिया, दक्षिण आफ्रिका, न्यू फाउंडलंड, न्यू झीलंड येथील कोणत्याहि महत्त्वाच्या वसाहतीकडे पाहिलें असतां प्रातिनिधिक पद्धतीचें पूर्ण जबाबदार पद्धतीमध्येंच हटकून पर्यवसान झाल्याचें दिसून येतें. तथापि प्रतिगामी स्वरूपाचीं देखील कांहीं उदाहरणें (cases of retrogression) दाखवितां यावयाचीं नाहींत असें नाहीं. जमेकाच्याच इतिहासाकडे पाहिलें असतां दिसून येतें कीं, गुलामगिरीची संस्था नाहींशी

होण्यापूर्वी तेथील पद्धति प्रातिनिधिक स्वरूपाची होती. हीच स्थिति कायम राहिली असती, तर तेथें पूर्ण जबाबदार पद्धतीची देखील स्थापना झाली असती. परंतु गुलामगिरीची संस्था नाहींशी झाल्यावर तद्देशीय लोकांस स्वतंत्र नागरिकांचे हक्क देण्यांत आल्यामुळें तेथील राज्यकारभारांत तद्देशीयांचें वर्चस्व वाढण्याचें भय उत्पन्न झालें. ही आपत्ति टाळण्याकरितां त्या वसाहतींची प्रातिनिधिक पद्धति काढून घेण्यांत येऊन तेथें पुन्हां एकवार पूर्ण अनियंत्रित पद्धत स्थापण्यांत आली.

प्रातिनिधिक परंतु बेजबाबदार पद्धति स्वाभाविकपणेंच दोषपूर्ण आहे, असें म्हणतां यावयाचें नाहीं. अल्प लोकसंख्येच्या व नुकत्याच वसाहत केलेल्या देशांत या पद्धतीनें कांहीं उत्कृष्ट परिणाम घडून येतात. तथापि ज्या देशांत आपल्या स्वतःच्या अशा राष्ट्रीय आकांक्षा जागृत झालेल्या असतात, त्यांत या पद्धतीचा केव्हांहि निभाव लागणें शक्य नसतें. निदान ब्रिटिश साम्राज्यांत तरी असल्या निव्वळ प्रातिनिधिक संस्थांची बेजबाबदार राज्यपद्धतीशीं सांगड घातल्यानें लोकसत्ताक पुढाऱ्यांवर अनिष्ट परिणाम झाल्याचें दिसून आलें आहे. या राज्यपद्धतींत लोकसत्ताक पुढाऱ्यांवर राज्याच्या जबाबदारीचा भार केव्हांहि येणें शक्य नसल्यामुळें सरकारचा विरोध करण्यापलीकडे त्यांना दुसरें कर्तव्य राहत नाहीं, व सरकारचा विरोध जितका अधिक कोणी करील तितका तो लोकांच्या आदरास व प्रेमास अधिक पात्र होतो. यामुळें सरकारचा विरोध हेंच लोकप्रीति संपादन करून घेण्याचें एक राजरोस साधन होऊन बसतें. राज्यपद्धतींत सुधारणा कशी घडवून आणावयाची याऐवजीं तिजवर कसे हल्ले चढवावयाचे या कामांत लोकधुरीणांस प्रवीणता संपादन करावी लागते. व त्यामुळें समजदार व राजकीय कामांत निष्णात असा देशोपयोगी वर्ग तयार होण्याऐवजीं, टीकास्त्रकुशल व प्रक्षोभक असा वर्ग तयार होतो. इकडे सरकारी वर्ग लोकादर संपादन करणाऱ्या माणसांस आपले शत्रू समजूं लागतो, त्याचें लक्ष राज्याच्या अभ्युदयाकडे न राहतां लोकाग्रणींवर जुलूम करण्याचे निरनिराळे प्रकार शोधून काढण्याकडे लागतें व अखेरीस सामान्य जनतेंत असंतोष व सरकारी पक्षांत जुलमीपणा वाढून दोघांचेंहि नुकसान होतें. शिवाय कायदेमंडळ व कार्यकारी सरकार हीं जीं दोन राज्याचीं प्रमुख अंगें त्यांमध्यें निष्कारण व निरंतरचे बेबनाव उत्पन्न होतात. एकतर कायदेमंडळाचा कार्यकारी सरकारावर मुळींच ताबा नसल्यामुळें त्याला आपल्या इच्छा व आकांक्षा यांस अनुरूप असें धोरण

स्वीकारण्यास अंमलबजावणीसरकारास भाग पाडतां येणें शक्य नसतें. उलटपक्षीं अंमलबजावणीसरकार हें पैशाच्या पुरवठ्याच्या बाबतींत कायदेमंडळावर अवलंबून असल्यामुळें, त्यास नेहमीं कायदेमंडळाच्या प्रतिकूलतेपासून होणारा त्रास सहन करावा लागतो. अशा वेळेस आपल्या अडचणींतून मार्ग काढण्याकरितां नवीन निवडणुकींत अनुकूल बहुमत मिळेल या आशेनें गव्हर्नर वारंवार कायदेमंडळाची बरखास्ती करून राज्यकारभार चालविण्याचा प्रयत्न करितो. परंतु कायदेमंडळाच्या बरखास्तीपासून लोकप्रतिनिधि व मतदारसंघ यांमध्यें त्वेष उत्पन्न होत असल्यामुळें, ज्या उद्देशाकरितां कायदेमंडळाची बरखास्ती केलेली असते तो उद्देश देखील सिद्धीस जात नाहीं. १८ व्या शतकांत ब्रिटिश साम्राज्यांतील बहुतेक सर्व वसाहतींत अशाच प्रकारची राज्यपद्धति अस्तित्वांत होती. तेथील अंमलबजावणीसरकारचा मुख्य अधिकारी जो गव्हर्नर त्याची नेमणूक बादशहाकडून होत असे. परंतु कायदेमंडळांतील खालची सभा (lower house) लोकनियुक्त असून तिला जमाखर्चावरहि ताबा चालवितां येई. ज्या ज्या ठिकाणीं मुख्यत्वेंकरून इंग्रज लोकांचा भरणा झाला असेल, अशा सर्व देशांस एक प्रातिनिधिक सभा असावी व जमाखर्चावरसुद्धां तिचाच ताबा असावा, ही भावना इंग्रज लोकांच्या मनांत इतकी पूर्णपणें बिंबली होती कीं, इंग्लंडच्या वसाहतींत इंग्रज लोकांस याहून अन्य प्रकारच्या पद्धतीचा प्रचार करणेंच शक्य नव्हतें. या पद्धतीपासून जो परिणाम स्वाभाविकपणें घडून येण्याचा संभव असतो, तोच वसाहतींतहि घडून आला. १८ व्या शतकांत ब्रिटिश साम्राज्यांतील वसाहतींचा इतिहास म्हणजे कायदेमंडळ व कार्यकारी सरकार यांमधील वेबनावाचाच इतिहास होय. अमेरिकेंतील इंग्लंडच्या मूळच्या तेरा वसाहतींनीं केलेल्या बंडास हीच परिस्थिति कारणीभूत झाली, व १८३७,३८ या सालीं याच परिस्थितीमुळें कानडांत पुन्हां बंड झालें. या बंडामुळें अखेरीस वसाहतींत ही पद्धति जाऊन हल्लींची जबाबदार पद्धति अस्तित्वांत आली.

प्रातिनिधिक पद्धति ही अनियंत्रित व जबाबदार राज्यपद्धति या दोहोंच्या मधील स्थिति होय; व या मधल्या स्थितीपेक्षां निव्वळ अनियंत्रित पद्धतींत देखील एका दृष्टीनें कांहीं विशेष गुण दिसून येतात. जबाबदार अथवा पार्लमेंटरी पद्धतींतील मुख्य विशेष हा आहे कीं, कार्यकारी सरकार कायदेमंडळाच्या आधीन असल्यामुळें या दोहोंमध्यें एकवाक्यता घडवून आणतां येते. अनियंत्रित पद्धतींत

अंमलबजावणीसरकारचे अधिकार अबाधित असल्यामुळें, त्यास निदान आपलें काम तरी उत्तम रीतीनें पार पाडतां येतें. परंतु या दोहोंच्या मध्यभागीं असणारी प्रातिनिधिक (व बेजबाबदार) पद्धति निव्वळ संकटपरंपरेस कारणीभूत होते. " लोकनियुक्त कायदेमंडळ व दूर अंतरावर असलेल्या एका सत्तेनें नेमलेला गव्हर्नर, या दोहोंचा संयोग म्हणजे तंटेबखेडे उत्पन्न करून त्यांस चिरस्थायी स्वरूप देण्याचें साधन होय. " निसर्गाचा असा एक नियम आहे कीं, ज्या प्राणिवर्गांत एखाद्या गुणावगुणाचा पूर्ण विकास किंवा अत्यन्ताभाव असेल, त्याची समृद्धि होऊन इतर मध्यम अवस्थेंतील प्राण्यांचा लोप होतो. ब्रिटिश साम्राज्यांतील अवलंबित देशांस हाच नियम लागू आहे. वसाहतींतील कारभार चालविणें झाल्यास तो तेथील लोकांस चालवितां येईल, किंवा मातृदेशास तरी तो चालवावा लागेल. परंतु या दोहोंच्या मिश्रणापासून होणारी राज्यव्यवस्था अर्धवट व अपुरी असल्यामुळें, ती केव्हांहि सुपरिणामी होणार नाहीं. याच कारणामुळें ब्रिटिश साम्राज्यांतील अवलंबित देशांचे क्राउन कॉलनी व स्वायत्त वसाहती असे दोन विभाग झाले आहेत. स्वायत्त वसाहतींचा अधिकाधिक स्वायत्ततेमध्यें विकास होत असून, क्राउन कॉलनींना मिळालेले अर्धवट अधिकार देखील नष्टप्राय होत आहेत. ब्रिटिश साम्राज्यांत ज्या देशांस लोकनियुक्त प्रातिनिधिक सभा असून त्यांची कार्यकारी सरकारवर सत्ता चालत नाहीं, अशीं तीन उदाहरणें आहेत. हीं उदाहरणें म्हणजे बर्म्युडूज, बहामाज, व बॉर्बडोज हे देश होत. परंतु तेथील परिस्थिति अपवादात्मक असल्यामुळें प्रातिनिधिक पद्धति दोषयुक्त आहे, या सामान्य नियमास बाध न येतां बळकटीच येते.

५. वसाहतींतील जबाबदार पद्धतीचा आधार.

स्वायत्त वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाली आहे एवढें खास. परंतु तेथील जबाबदार पद्धतीच्या नियमास आधार कोणता ? ती कायद्यामुळें, म्हणजे तशा तऱ्हेचा स्पष्ट कायदा आहे म्हणून उत्पन्न झाली आहे, किंवा अनुकरणामुळें व वहिवाटीमुळें, म्हणजे लोकमताच्या जोरावर उत्पन्न झाली आहे ? या प्रश्नाचें उत्तर हें आहे कीं, ती कायद्यामुळें उत्पन्न झाली नसून वहिवाटीमुळें उत्पन्न झाली आहे. " ब्रिटिश साम्राज्यांतील वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना करण्याकरितां तशा तऱ्हेचा कायदा करण्याची मुळींच जरूर भासली नाहीं.

गव्हर्नरच्या नेमणुकीच्या वेळीं त्यास जें कमिशन व जे हुकूम देण्यांत येतात, त्यांमध्यें देखील फारच थोडा फरक करावा लागला. त्यांमध्यें झालेला निश्चित फरक म्हणजे एवढाच कीं, या नवीन पद्धतीनुसार कार्यकारी कौन्सिलचे सभासद अशा समजुतीवर नेमण्यांत येतात कीं, त्यांचेवरील लोकसभेचा विश्वास नाहींसा झाल्यास त्यांस आपल्या जागेचा राजीनामा दिला पाहिजे." परंतु हा फरक फार महत्त्वाचा असून त्याच्या योगानें निरंकुश व अनियंत्रित पद्धतीचें जबाबदार पद्धतींत रूपांतर झालें. "या पद्धतीस पूर्णता आणण्याकरितां साम्राज्यसरकारास एक स्वार्थत्याग करावा लागला. हा वेळपावेतों वसाहतींतील सरकारी नेमणुका करण्याचा अधिकार साम्राज्यसरकारकडेच असे. परंतु यानंतर वसाहतींतील फायद्याच्या, महत्त्वाच्या, व अधिकाराच्या जागांवरील अंमलदार नेमण्याचा अधिकार वसाहतींच्या स्थानिक कायदेमंडळांस जबाबदार असलेल्या प्रधानांकडे सोंपविण्यांत आला." वसाहतींची शासनपद्धति साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटाच्या ज्या कायद्यांअन्वयें ठरविण्यांत आली आहे, त्यांमध्यें जबाबदार पद्धतीच्या स्थापनेचा उल्लेख आढळलाच, तर तो अत्यंत अस्पष्ट व मोघम शब्दांत आढळतो[१]. इ. स. १८४० मध्यें कानडा प्रांतास जबाबदार पद्धतीचा लाभ मिळावा एतदर्थ जो कायदा करण्यांत आला, त्यांत जबाबदार पद्धति स्थापण्यांत यावी याबद्दल एक देखील शब्द नव्हता हें आपण

१ " Generally speaking the introduction of responsible government has been due to constitutional practice and usage based on practices in force in the mother country and therefore the responsible government of the Dominions rests on no fundamentally different basis than the responsible government of the United Kingdom. It needs only to be added that in some degree there is a greater recognition of responsible government in Colonial constitutions than in the British constitution, but, as will be seen, that recognition goes far short of establishing the rule of responsible government. " Prof. Keith.

पूर्वी पाहिलेंच. जबाबदार पद्धतीमध्यें कार्यकारी सरकार कायदेमंडळास जबाबदार असतें, व ही जबाबदारी यथायोग्य रीतीनें पार पाडण्याकरितां कार्यकारी कौन्सिलरांची नेमणूक कायदेमंडळांतूनच करण्यांत यावी हें उचित होय. परंतु नोव्हा स्कॉशिया, न्यू ब्रान्स्विक इत्यादि वसाहतींमध्यें कार्यकारी कौन्सिलची नेमणूक पार्लमेंटच्या सभासदांतून केली पाहिजे, असा मुळींच नियम नाहीं. तसेंच ऑस्ट्रेलियाचें मध्यवर्ती सरकार आणि दक्षिण आफ्रिका या दोन्ही ठिकाणीं कार्यकारी कौन्सिलर कायदेमंडळांतून नेमले पाहिजेत असा निर्बंध नाहीं. मात्र त्यांची त्या जागीं नेमणूक झाल्यास तीन महिन्यांचे आंत त्यांना पार्लमेंटमध्यें प्रवेश करवून घ्यावा लागतो.

यापुढें प्रश्न असा उद्भवतो कीं, वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना करावयाची होती, तर कायद्यामध्यें तरी अशी संदिग्धता कां ठेवण्यांत आली ? याची निदान दोन कारणें दाखवितां येतील. कायद्यासंबंधीं अशा प्रकारची संदिग्धता ठेवणें, हा इंग्रज लोकांच्या राजकीय चळवळींतील एक विशेष होय; व हा प्रकार इंग्लंड आणि त्याच्या वसाहती या दोहोंसही सारखाच लागू पडतो. खुद्द इंग्लंडमध्यें देखील जबाबदार पद्धति कायद्याच्या आधारामुळें उत्पन्न झाली नसून, मुख्यत्वेंकरून वहिवाटीमुळेंच उत्पन्न झाली आहे. तेथें जबाबदार पद्धति १७ व्या शतकांत उत्पन्न झाली. या शतकांतील इंग्लंडचा राजकीय इतिहास राजा व प्रजा यांमध्यें जबाबदार पद्धतीच्या स्थापनेसंबंधीं चाललेल्या झगड्यानें व्यापलेला आहे. या झगड्यांत राजपक्ष व प्रजापक्ष यांमध्यें समेट करण्याचे अनेक प्रयत्न करण्यांत आले. पिटिशन ऑफ राइट्स व बिल ऑफ राइट्स हे करारनामे या प्रयत्नांचेच दर्शक होत. १६८८ च्या राज्यक्रांतीनें प्रजापक्षाचा विजय होऊन या लढ्याचा निकाल लागला. परंतु वर निर्दिष्ट केलेल्या करारांत किंवा इ. स. १६८८ त प्रजापक्षाचा विजय झाला तेव्हां देखील, राज्यपद्धतींतील प्रमुख असणारें जबाबदारीचें तत्त्व लेखांत नमूद करण्याचा प्रयत्न करण्यांत आला नाहीं. फ्रेंच लोकांप्रमाणें प्रथम एखादें तत्त्व पुढें ठेवून नंतर तें कायद्यांत गोंवलें जावें याकरितां प्रयत्न करीत राहणें, ही इंग्रज लोकांची संवय नव्हे. ते असल्या भानगडींत न पडतां, ज्या विशिष्ट अन्यायांमुळें त्यांच्यावर जुलूम होत असेल त्यांचा प्रतिकार झाला कीं संतोष मानतात. म्हणून १७ व्या शतकाच्या अखेरीस लोकपक्षाचा विजय होऊन जबाबदार पद्धतीस

सुरुवात झाली, तरी त्याबद्दल कायद्यांत कोठेंच उल्लेख केलेला आढळत नाहीं. यामुळें कायदा व खरीखुरी वस्तुस्थिति यांमध्यें तफावत उत्पन्न होऊन कांहीं गमतीचे प्रकार कसे उत्पन्न होतात, याचें बॅजट (Bagehot) यांनीं वर्णन केलें आहे. ते म्हणतात, " इंग्लंडची राणी स्वतःच्या जबाबदारीवर सैन्य मोडूं शकते; सर्व खला-शांना रजा देण्याचा तिला हक्क आहे; व इंग्लंडचीं सर्व लढाऊ जहाजें देखील तिला विकतां येतील. " परंतु कायद्याच्या दृष्टीनें जरी तिला हे सर्व अधिकार असले, तरी तिच्या एकटीच्या जबाबदारीवर तिला यांपैकीं कोणत्याहि अधिकाराचा उपयोग करितां येत नव्हता, हें निराळें सांगावयास नकोच. ब्रिटिश वसाहतींची शासनपद्धति देखील इंग्रज मुत्सद्द्यांनींच आंखली असल्यामुळें, ही कायद्याची संदिग्धता त्यांनीं वसाहतींच्या शासनपद्धतींत ठेवली असावी. परंतु, या संदिग्धतेचें दुसरेंहि एक कारण असणें शक्य आहे. वसाहतींस जबाबदार पद्धति देण्यांत यावी ही डरहॅम रिपोर्टांतील सूचना तत्कालीन मुत्सद्द्यांस एकाएकीं पटणें शक्य नव्हतें. जबाबदार पद्धति देण्यांत आल्यास त्या लवकरच स्वतंत्र होतील, अशी त्यांस भीति वाटत होती. अशी स्वतंत्रता वसाहतींस प्राप्त व्हावी या गोष्टीस ते मुळींच तयार नव्हते असें नव्हे. परंतु शक्य तोंपावेतों हा अनिष्ट योग दूर लोटण्यांत यावा अशी त्यांची इच्छा होती. अशा परिस्थितींत साम्राज्यसरकारास बंधनकारक न होईल अशा तऱ्हेची अनिश्चितता जबाबदार पद्धतीचें दान करण्याकरितांच म्हणून मुद्दाम केलेल्या कायद्यांत कदाचित् ठेवण्यांत आली असेल; व या संदिग्धतेच्या तत्त्वाचा एकदां पुरस्कार झाल्यानें, त्यानंतर इतर वसाहतींस जबाबदार पद्धति देतांना तोच नियम लागू करण्यांत आला असावा.

वसाहतींची राज्यपद्धति.

भाग दुसरा.

प्रकरण पहिलें.

अंमलबजावणीसरकार.

१ राज्याधिकाराचीं प्रमुख अंगें.

जीवकोटींतील अगदीं खालच्या दर्जाचा अमीबा नांवाचा जो प्राणी आहे त्याची रचना इतकी साधी असते कीं, त्यास चलनवलन, खाणेंपिणें, व इतर व्यापार यांकरितां निरनिराळीं इंद्रियें किंवा अवयवें नसून, त्याच्या सर्वच शरीराकडून या क्रिया घडत असतात. उलटपक्षीं उत्क्रांतिक्रमांतील शिखरास पोहोंचलेल्या मनुष्यप्राण्यास हे सर्व व्यापार चालविण्याकरितां निरनिराळीं इंद्रियें असतात. सजीव प्राण्याप्रमाणेंच एखाद्या समाजाचे किंवा संस्थेचे बाल्यावस्थेंतील व्यवहार अगदीं साध्या प्रकारचे असतात, व ते चालविण्यास निरनिराळ्या इंद्रियांची जरूर नसते. परंतु बाल्यावस्था जाऊन जसजशी प्रौढावस्था प्राप्त होते, तसे सर्व कारभार गुंतागुंतीचे होतात व निरनिराळ्या प्रकारचीं कामें करण्यास निरनिराळ्या योजना अमलांत आणाव्या लागतात. राज्यव्यवस्थेस देखील हाच नियम लागू आहे. अलीकडील सुधारलेल्या राष्ट्रांत अंमलबजाणीसरकार, कायदे करणारें सरकार, व न्यायखातें हीं तीन राज्याधिकाराचीं प्रमुख अंगें होत. राष्ट्रांतील नागरिकांनीं आपसांतील व्यवहारांत कोणते निर्बंध अवश्यमेव पाळलेच पाहिजेत हें ठरविण्याचें, म्हणजे कायदे करण्याचें काम, कायदेमंडळाकडे असतें. हे ठराव कोणत्याहि विशिष्ट परिस्थितींत विवक्षित लोकांस लागू करण्याचें काम न्यायखात्याचें होय. किंवा निराळ्या शब्दांत

सांगावयाचें म्हणजे त्यास हें करितांना कायद्याचा अर्थ लावावयाचा असतो. अंमलबजावणीसरकारास कोर्टांचे निकाल व कायदेमंडळाच्या आज्ञा यांची बजावणी करणें व इतर कारभार चालविणें, हीं कामें करावयाचीं असतात. अलीकडील सुधारलेल्या देशांत वरील प्रकारचीं तीन कामें कमजास्त प्रमाणांत निरनिराळीं झालेलीं दिसून येतात. परंतु एके काळीं ही अशी स्थिति नव्हती. हीं सर्व कामें वेगवेगळालीं नसून, तीं सर्व एकाच व्यक्तीचे म्हणजे राजाचे हातीं असत. असा उल्लेख सांपडतो कीं, प्राचीन ग्रीसमधील नगरराज्यांमध्यें राजा हाच न्यायाधीश असे. इंग्लंडमधील स्थिति देखील अशाच प्रकारची होती. तेथें अँग्लो-सॅक्सन राजांचे वेळीं वरील तीनही खात्यांचीं कामें एकट्या राजाचे हातीं असत. कायदे करण्याची प्रमुख सत्ता राजाचे हातीं असे. तसेंच तो अंमलबजावणी खात्याचाहि मुख्य अधिकारी होता, व राज्यामध्यें शांतता राखणें किंवा आपल्या सैन्याचें आधिपत्य स्वीकारून शत्रूवर चाल करून जाणें इत्यादि कामें त्यास करावयाचीं असत. आजच्या घटकेस देखील कायद्याच्या दृष्टीनें वरील तीन प्रकारचीं कामें राजाच्याच हातीं आहेत हें खरें. परंतु वस्तुस्थितीमध्यें मात्र मनस्वी फरक झाला आहे. कां कीं, तो हीं कामें स्वतः करीत नसून तीं त्यानें निरनिराळ्या संस्थांस वांटून दिलेलीं आहेत. उदाहरणार्थ, कायदे करण्याचें काम पार्लमेंटच्या स्वाधीन करण्यांत आलें आहे. कायद्याचा अर्थ लावण्याचें काम एका स्वतंत्र खात्याकडे—न्यायखात्याकडे—सोंपविलेलें असतें; व या दोन्ही संस्थांनीं केलेल्या हुकुमांची बजावणी एका स्वतंत्र अशा अंमलवारी खात्याकडे दिलेली असते. हें वर्णन इतकें यथार्थ आहे कीं, इंग्लंडच्या राजकीय संस्थांचा इतिहास म्हणजे वरील तीन खात्यांच्या विभागणीचाच इतिहास आहे असें म्हटलें असतां अतिशयोक्ति होणार नाहीं. मॉंटेस्क्यू व त्यानंतर झालेले अलीकडील राजनीतिशास्त्रवेत्ते यांचा तर असा सिद्धांत आहे कीं, सुराज्यव्यवस्थेच्या दृष्टीनें हीं तीन खातीं एकमेकांपासून तोडलेलीं असावींत, व त्यांवरील अधिकारी वेगवेगळे असावेत. अमेरिकेची शासनपद्धति बनवितेवेळीं या सिद्धांताचें इतकें स्तोम माजलें होतें कीं, त्याचे योगानें तेथील राज्यव्यवस्थेस एक विशिष्ट वळण मिळालें. फ्रान्समधील राज्यक्रांतीचे वेळीं नवीन राज्यघटना निर्माण करितांना, तेथील लोकांनीं अंमलबजावणी करणारें खातें व कायदे करणारें खातें हीं दोन्हींहि स्वतंत्र व वेगवेगळीं केलीं, तें देखील याच कारणामुळें. इंग्लंडमधील विचारी लोकांस देखील हें तत्त्व

पटलें असून तेथील राज्यव्यवस्थेवर त्याचा प्रत्यक्ष परिणाम झाला आहे. याप्रमाणें राज्याधिकाराच्या विभागणीचें तत्त्व सर्वसंमत झालें आहे, व अंमलबजावणीखातें, कायदे बनविणारें खातें व न्यायखातें हे आतां राज्याधिकाराचे तीन परस्पर-विभक्त प्रमुख विभाग सर्वत्र मानण्यांत येऊं लागले आहेत. वरील तीन विभागांपैकीं प्रथमतः अंमलबजावणीखात्याचा विचार करणें सोईचें होईल. समाजांत शिस्त, शांतता व सुराज्यव्यवस्था कायम राखणें हें या खात्याचें काम होय, व हें काम करण्यासाठीं या खात्याकडे सर्व प्रकारचे वरिष्ठ अधिकार असावे लागतात. परंतु, त्यामुळें लोकांच्या सुखसोईकडे दुर्लक्ष करण्याची अरेरावी प्रवृत्ति त्याजमध्यें उत्पन्न होण्याचें नेहमीं भय असतें. यासाठीं या खात्यावर दुसऱ्या एखाद्या शक्तीचें नियमन असण्याची जरूर असते. इंग्लंड व वसाहतींतील पार्लमेंटरी पद्धतीमध्यें कार्यकारी सरकार हें कायदेमंडळास आधीन असल्यामुळें, वरील नियमनाचा इष्ट परिणाम साहजिकपणेंच घडून येतो. वसाहतींतील कार्यकारी सरकारचे तीन विभाग करितां येतील; (१) गव्हर्नर अथवा नामधारी राज्यकर्ता; (२) प्रधान-मंडळ अथवा खरेखुरें सरकार; (३) आणि सिव्हिल सर्व्हिस अथवा प्रधानांनीं आंखलेल्या धोरणाची प्रत्यक्ष बजावणी करणारा नोकरवर्ग. कार्यकारी सरकारच्या अग्रभागीं असणारा दिखाऊ राज्यकर्ता जो गव्हर्नर, त्यापासून या विषयास सुरवात करूं.

२ वसाहतींतील गव्हर्नर.

वसाहतींतील अंमलबजावणीसरकारचा प्रमुख अधिकारी, तेथल्या जबाबदार राज्यपद्धतींतील सनदशीर राज्यकर्ता आणि साम्राज्यसरकारचा प्रतिनिधि, या नात्यानें वसाहतींतील गव्हर्नरचा हुद्दा अत्यंत महत्त्वाचा असतो. राजाचे किती अधिकार गव्हर्नरास असतात, हा प्रश्न अनेक वेळां कोर्टासमोर आला असून, त्यासंबंधीं त्यांनीं जे वेळोवेळीं निकाल दिले त्यावरून असें निष्पन्न झालें आहे कीं, वसाहतींतील अंमलबजावणीचें काम चालविण्यासाठीं जितक्या अधिकारांची आवश्यकता असते, तितके सर्व अधिकार गव्हर्नरास असतात. शिवाय, गव्हर्नर हा साम्राज्य-सरकारचा प्रतिनिधि असल्यामुळें त्याचें काम अत्यंत जोखमीचें व जबाब-दारीचें असतें. लॉर्ड एल्जिन यांच्या शब्दांत सांगावयाचें म्हणजे, गव्हर्नरचा हुद्दा हा मातृदेश व वसाहती यांस जोडणारा राजकीय दुव्वा असून, त्याचें नैतिक

वजन हें वसाहतींचें सरकार व साम्राज्याचें सरकार या दोहोंमध्यें ऐक्यभाव राखण्याचें प्रमुख साधन होय. साम्राज्याचा अंमलदार या नात्यानें साम्राज्याच्या हितसंबंधाचें रक्षण करणें हें त्याचें कर्तव्य असतें. जकातीचा, परचक्रापासून संरक्षणाचा, किंवा ज्यासंबंधीं मातृदेश व वसाहती यांचे हितसंबंध परस्परविरोधी असतील असा दुसरा एखादा प्रश्न उद्भवतो, तेव्हां गव्हर्नरचा त्याचे सल्लागार म्हणून असलेल्या वसाहतींतील प्रधानमंडळाशीं विरोध येण्याचा संभव असतो. अशा प्रसंगीं त्या प्रश्नाचा निकाल मातृदेशास अपायकारक अशा रीतीनें लागणार नाहीं, यासंबंधीं काळजी घेणें हें त्याचें कर्तव्य होय. हें काम स्वतंत्र रीतीनें व स्वतःच्या जबाबदारीवर त्यास करावें लागतें. त्यासंबंधीं त्यास आपल्या प्रधानांवर विसंबून केव्हांहि चालावयाचें नाहीं. अशा प्रसंगीं प्रधान हे वसाहतीच्या हिताकडे किंवा आपल्या वैयक्तिक लोकप्रियतेकडे अधिक लक्ष देतील हें उघड आहे. अशा वेळेस गव्हर्नरला फार अडचण पडते, व त्यास आपल्या प्रधानांची किंवा प्रजाजनांची अप्रीति संपादावी लागते. असल्या अडचणींतून पार पडण्याकरितां गव्हर्नरांत अलौकिक व असाधारण गुणांची सांगड असली पाहिजे हें उघड आहे.

परंतु वसाहतींच्या दृष्टीनें गव्हर्नरच्या हुद्द्याचें महत्त्व यामुळें आहे कीं, त्यास तेथील जबाबदार पद्धतींतील सनदशीर राज्यकर्त्याचें कार्य करावें लागतें. क्षेत्रफळ किंवा लोकसंख्या यांचे योगानें ज्यांना कांहीं थोडेंसें देखील महत्त्व आलें आहे, अशा सर्व वसाहतींत गव्हर्नरचा हुद्दा सम्राटाच्या अधिकाराचा दर्शक असतो. तेथें गव्हर्नर हा राजाची अल्प प्रतिमाच होय. त्यामुळें पार्लमेंटरी पद्धतींत सनदशीर राजाच्या वांट्यास येणारीं सर्व कामें त्यास करावीं लागतात. त्याची नेमणूक सम्राट व त्याचें कौन्सिल यांजकडून करण्यांत येत असून, राजाचें आज्ञापत्र (letters patent) व त्यास देण्यांत येणारें कमिशन यांचे योगानें त्याचे अधिकार ठरविलेले असतात. याचा सामान्य परिणाम असा झाला आहे कीं, पार्लमेंट भरविणें, तहकूब करणें, किंवा बरखास्त करणें इत्यादि गोष्टींसंबंधीं राजाचे कायदेशीर अधिकार वापरण्याचा त्यास अधिकार असतो. वसाहतींतील पार्लमेंटांनीं पास केलेल्या बिलास राजाची संमति देणें, किंवा ती देण्याचें नाकारणें, अथवा तें बिल राजाच्या संमतीकरितां राखून ठेवणें, इत्यादि कामें राजाकडून मिळालेल्या आज्ञांस अनुसरून त्यास करावीं लागतात. वसाहतीचे प्रधान व इतर अंमलदार नेमण्याचा अधिकार त्याचेकडे असून,

पुरेसें कारण घडून आल्यास गव्हर्नरास त्यांना आपल्या जागेवरून बडतर्फ करितां येतें. सार्वजनिक हिताकरितां खर्चाव्या लागणाऱ्या सर्व रक्मा खजिन्यांतून देण्याकरितां गव्हर्नरच्या वारंटाची–म्हणजे आज्ञेची–आवश्यकता असते. शेवटीं असेंही सांगितलेलें असतें कीं, वसाहतीच्या फायद्याच्या किंवा सुरक्षिततेच्या दृष्टीनें आपल्या नेमणुकीच्या पत्रांत नमूद न केलेली अशी एखादी गोष्ट करणें जर गव्हर्नरास अवश्य वाटलें, तर तिजसंबंधीं तात्पुरती व्यवस्था करण्याचा त्यास अधिकार आहे.

वरीलप्रमाणें केवळ तात्त्विक दृष्ट्या विचार केला असतां, वसाहतींमध्यें गव्हर्नरास पुष्कळ अधिकार असलेले आढळून येतात. तथापि जवाबदार पद्धतीच्या स्थापनेमुळें या अधिकारांचें महत्त्व बरेंच कमी झालें आहे, अशी लोकांची साधारणपणें समजूत आहे. गव्हर्नर ही केवळ राज्यव्यवस्थेंतील अलंकारिक व अनुपयुक्त वस्तु असून, समारंभाचे वेळीं किंवा इतर सार्वजनिक प्रसंगीं समाजाच्या अग्रेसरत्वाचा मान पत्करणें, त्याचीं मतें बोलून दाखविणें, व मतपक्षभेदादि गोष्टींस उपेक्षून सर्व मतांच्या व सर्व पक्षांच्या लोकांचें आघळपघळ स्वागत करणें एवढाच त्याचा उपयोग आहे, असा सर्वसाधारण समज झाला आहे. याच मतास अनुसरून गोल्ड्विन् स्मिथ यांनीं "गव्हर्नर हा राजकीय दृष्ट्या अगदीं शून्यवत् झाला आहे, क्षुद्र दरबार भरविणें, आल्यागेल्याचें स्वागत करणें, नागरिकांचीं मानपत्रें घेणें, व तीं देणारे खुष होतील असे जवाब देणें, हेंच त्याचें काम आतां राहिलें आहे, अमुक काम करावें यासंबंधीं प्रेरणा करण्याचीच नव्हे, तर देखरेख ठेवून त्यापासून हित होईल अशी तजवीज करण्याचीहि सत्ता त्यास राहिली नाहीं" असें मत प्रकट केलें आहे. त्यांच्या म्हणण्याचा सारांश हा कीं, अधिकाराच्या दृष्टीनें शून्यवत् झालेल्या इंग्लंडच्या राजाचीच गव्हर्नर ही अल्पशी प्रतिमा होय. "या राज्यत्वदर्शक मूर्तीच्या नांवानें प्रत्येक गोष्ट करण्यांत येते; परंतु त्यांनीं एखादी गोष्ट स्वतःच्या जवाबदारीवर करण्याचें धाडस केलें, किंवा प्रधानांनीं सांगितलेलें कांहीं काम करण्याचें नाकारलें, तर त्यांस तात्काल पदच्युत करण्यांत येईल. त्यांनीं आपल्या सिंहासनांवरून करण्याचीं भाषणें त्यांच्या प्रधानांनीं लिहिलेलीं असतात, व म्हणून गव्हर्नर हे आपल्या प्रधानांचीं ध्वनियंत्रेंच होत. गव्हर्नरास आपल्या सिंहासनावरून वाचण्यासाठीं दिलेल्या भाषणांत आपल्या व्यक्तिविषयक मतांस असंमत असलेलें व ब्रिटिश मालांवर देखील जकात बसविणारें व्यापारी धोरण

जाहीर करावें लागलें आहे. त्यांच्या नांवानें होणाऱ्या नेमणुकींमध्यें त्यांच्या सदसद्विवेकबुद्धीस किंवा मानापमानविषयक कल्पनेस यत्किंचित् देखील प्राधान्य देण्यांत येतें, असें मानणें चुकीचें होय. मि. आल्फिअस टॉड व ओटावा या राजधानीच्या शहरांत राहणारे सनदशीर राज्यव्यवस्थेचे कांहीं अभिमानी पुरुष अनभिज्ञ लोकांस अगदीं गंभीर स्वरानें असें सांगत असतात कीं, गव्हर्नर ही एक उपयुक्त संस्था आहे, तिजपासून राज्यविषयक दरारा व पूज्यभाव हे थोर मनोविकार उत्पन्न होतात, व या संस्थेचें महत्त्व आतां नष्टप्राय झालें आहे ही समजूत चुकीची व फसवणुकीमुळें उत्पन्न झालेली आहे. परंतु वस्तुतः ही फसवणूक नसून टॉड वगैरे गृहस्थांचें म्हणणें ज्यांना खरें वाटेल त्यांचीच मात्र खरी खरी फसवणूक होणार आहे! "

वसाहतींतील गव्हर्नरचे अधिकार शून्यवत् झाले आहेत, या मताचे कट्टे पुरस्कर्ते मि. गोल्डिन स्मिथ यांचें मत वर नमूद केलें आहे. तथापि तें मि. टॉड्, प्रो. कीथ, इत्यादि ग्रंथकारांस मान्य नसून, त्यांच्या मतें गव्हर्नरास अद्यापही कांहीं उपयुक्त कामें करितां येतात. मि. आल्फिअस टॉड म्हणतात " गव्हर्नरचा हुद्दा हा केवळ भपका व बतावणी याकरितांच होय, फार तर त्यापासून साम्राज्याच्या ऐक्याच्या भावनेस बळकटी येते, परंतु त्याचें वास्तविक व खरेंखुरें महत्त्व अगदीं लुप्तप्राय झालें आहे, अशा तऱ्हेची एक सर्वसाधारण समजूत प्रचलित आहे; परंतु ती अत्यंत चुकीची होय. जबाबदार पद्धतीमध्यें देखील वसाहतीच्या गव्हर्नरास फार जोखमीचीं कामें करावीं लागतात. वसाहतीच्या स्थानिक राजकारणांत पक्षभेदात्मक वाद ज्या वेळीं विकोपास जातो, तेव्हां विरोधी पक्षांमध्यें एकोपा घडवून आणण्याकरितां गव्हर्नरास निर्विकार व स्वतंत्र न्यायाधीश या नात्यानें करावें लागणारें काम कमी महत्त्वाचें असतें असें मानणें चुकीचें होय. " आणखी दुसऱ्या ठिकाणीं ते म्हणतात, " स्वायत्त वसाहतींतील गव्हर्नरचा दर्जा हा इंग्लंडच्या राणीप्रमाणें होय. राज्यकारभाराचें काम प्रधानांकडे असतें, व त्यांच्या सल्ल्यास न जुमानतां केवळ स्वतंत्र रीतीनें वागण्याचे प्रसंग गव्हर्नरवर निर्वाणीच्या वेळींच येतात. तथापि त्यामुळें गव्हर्नरकडे पाहुणचार व आदरातिथ्य करणें एवढेंच काम शिल्लक राहिलें आहे, अशी समजूत करून घेणें चुकीचें होय. तो सुशिक्षित असला आणि राजकीय तत्त्वें व त्यांची परंपरा यांची त्यास माहिती असली, तर आपल्या प्रधानांचा सल्लागार या नात्यानें त्यास पुष्कळ उपयुक्त काम करितां येतें. वसाहतींतील लोकांस उत्तम

प्रकारचें सामाजिक उदाहरण घालून देणें, व तेथील लोकांस आपल्या खाजगी आयुष्यक्रमामध्यें ज्या अनेक अडचणींशीं प्रत्यहीं झगडावें लागतें त्यांमध्यें त्यांस सहानुभूतिपूर्वक मदत करणें, हें देखील त्याचें कर्तव्य होय. याशिवाय, राजकीय व सामाजिक क्षेत्रांखेरीज कलाकौशल्य, विज्ञान, साहित्य, इत्यादि क्षेत्रेंही त्यास मोकळीं असतात. सर वुइल्यम मॅकग्रेगर या गव्हर्नरांनीं न्यू फाउंडलंडमध्यें अनेक शास्त्रांत निष्णात असल्याबद्दल फार लौकिक संपादन केला. सर टॉमस कार्मायकेल या दुसऱ्या एका गव्हर्नराची राजकीय कामांतील कौशल्याबद्दल जितकी ख्याति होती, तितकीच कृमिविज्ञानशास्त्रांत (Entomology) आपलें अध्ययन चालू ठेवण्याबद्दलही होती. कानडामध्यें लॉर्ड डफूरिन्, लॅन्सडाउन्, ऍबर्डीन, मिंटो आणि ग्रे, यांच्यासारख्या विभूतींनीं तेथील राष्ट्रीय जीवनावर आपला ठसा उत्तम रीतीनें उमटविला आहे. ”

३ गव्हर्नरची नेमणूक.

वसाहतींतील अंमलबजावणीच्या कामाचे सर्व अधिकार बादशहाकडेच आहेत. परंतु बादशहा स्वतः काम पाहूं शकत नसल्यामुळें त्यास तें प्रतिनिधिद्वारा चालवावें लागतें. या प्रतिनिधींस कांहीं ठिकाणीं गव्हर्नर व कांहीं ठिकाणीं गव्हर्नर जनरल म्हणण्यांत येतें. या दोन्ही शब्दांचें काम गव्हर्नर या सामान्य शब्दाचे योगानें भागूं शकतें; म्हणून या पुस्तकांत गव्हर्नर या शब्दाचाच प्रयोग सामान्यतः केला जाईल. गव्हर्नरच्या जागीं ग्रेट ब्रिटनमधील एकाद्या अनुभविक मुत्सद्द्याची योजना करण्यांत येते. गव्हर्नरची नेमणूक बादशहा आपल्या प्रधानांच्या सल्ल्यानें करितो, व या नेमणुकीची जबाबदारी प्रथम सेक्रेटरी ऑफ स्टेट आणि नंतर कॅबिनेट व मुख्य प्रधान यांजवर असते.

परंतु गव्हर्नरच्या नेमणुकीसंबंधीं महत्त्वाचा प्रश्न हा आहे कीं, वसाहतींतील सरकारास त्याबद्दल पसंती किंवा नापसंती व्यक्त करण्याचा अधिकार आहे किंवा नाहीं. हा प्रश्न बऱ्याच वर्षांपूर्वी उपस्थित झाला होता. इ. स. १८८८ मध्यें क्वीन्सलँडच्या सरकारनें अशी मागणी केली कीं, तेथील गव्हर्नराची नेमणूक होण्यापूर्वी आपणांस त्याचें नांव कळविण्यांत यावें. ही मागणी करण्याचें कारण हें होतें कीं, तेथील त्यापूर्वीचे गव्हर्नर सर ॲन्थनी मस्ग्रेव्ह यांस जबाबदार पद्धतीच्या अंगांची नीट माहिती नव्हती, व त्यांनीं एका कैद्यास माफी

देण्याचे बाबतींत आपल्या प्रधानांचा सल्ला न ऐकल्यामुळें, त्यांस आपल्या जागेचा राजीनामा द्यावा लागला. आतां या प्रकाराची पुनरुक्ति होऊं नये, म्हणून नवीन गव्हर्नराची नेमणूक होण्यापूर्वी त्याचें नांव आपल्या पसंतीकरितां गुप्तपणें आपणास कळविण्यांत यावें, अशी तेथील प्रधानमंडळानें विनंति केली. तथापि, सेक्रेटरी ऑफ स्टेट यांनीं ही विनंति मान्य न करितां, त्या जागेकरितां सर हेन्री ब्लेक या माणसाची नेमणूक केली. परंतु या नेमणुकीमुळें वसाहतींतील वातावरण अत्यंत क्षुब्ध झालें, व तेथील प्रतिस्पर्धी पक्षानें (Opposition) या बाबतींत प्रधानांच्या पक्षाशीं सहकारिता करून या नेमणुकीवर कडक टीका केली. याचा असा इष्ट परिणाम झाला कीं, सर हेन्री ब्लेक यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला. याच सुमारास इतर कांहीं वसाहतींकडूनहि अशी मागणी करण्यांत आली होती कीं, तेथील गव्हर्नरची नेमणूक होण्यापूर्वी त्याचें नांव आपणांस गुप्तपणें कळविण्यांत यावें. या मागण्या अर्थातच नामंजूर झाल्या; तरी वसाहतींचा त्यापासून बराच कार्यभाग साधला. आतां कोणत्याही माणसाची स्वायत्त वसाहतींतील गव्हर्नराचे जागीं नेमणूक करण्यापूर्वी, तो त्या वसाहतीस आक्षेपार्ह वाटतो कीं काय याची गुप्तपणें विचारणा करण्यांत येते; व ऑस्ट्रेलियांत तर गव्हर्नरचे जागीं स्थानिक माणसाचीच नेमणूक व्हावी असें लोकमत होत आहे.

४ गव्हर्नर आणि प्रधान.

गव्हर्नर आणि प्रधान या उभयतांच्या संबंधांचा चार सदरांखालीं विचार करितां येईल; (१) सरकारी कामकाज, (२) निमसरकारी व खाजगी संबंध, (३) गव्हर्नरास प्रधानांनीं पुरवावयाची माहिती आणि (४) गव्हर्नराचीं भाषणें.

(१) सरकारी कामकाजः—१८ व्या शतकांत कांहीं वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यानंतर तेथील गव्हर्नरच्या अधिकारांत एक महत्त्वाचें स्थित्यंतर घडून आलें. त्यापूर्वी, क्राउन कॉलनींतील गव्हर्नरास आजमितीस असणारे सर्व प्रकारचे अधिकार तेथील गव्हर्नरास असत. क्राउन कॉलनींत गव्हर्नर हाच अंमलबजावणीसरकार असतो. याचा अर्थ असा कीं, अंमलबजावणीसंबंधीं गव्हर्नर म्हणेल तीच पूर्व दिशा. त्यास एक कौन्सिल असतें. या कौन्सिलमध्यें त्यानें बऱ्याचशा गोष्टी कराव्या असा कायदा व सनदशीर वहिवाट (constitutional practice) आहे; व वास्तविक

कौन्सिलमध्येंच पुष्कळसें काम काढण्यांतही येतें. परंतु इष्ट वाटल्यास गव्हर्नरास आपल्या कौन्लिच्या मतांस अमान्य करितां येतें, व त्याप्रमाणें तो बिनदिक्कतपणें करितोही. या हुकुमासंबंधीं जबाबदारी त्याजवरच असते. केवळ सेक्रेटरी ऑफ स्टेटचा हुकूम त्यास दाखवितां आल्यास, तेवढ्यापुरती मात्र सेक्रेटरी ऑफ स्टेटच्या गळ्यांत त्यास जबाबदारी अडकवितां येते; परंतु बाकी सर्व जबाबदारी गव्हर्नरच्याच माथीं राहतें. स्वसत्ताक वसाहतींतील प्रकार फारच निराळा असतो. तेथील गव्हर्नराची स्थिति अगदीं उलट असते. कायदेमंडळांत कायदे आणणें, अंमलबजावणीचें काम चालविणें व सरकारी अंमलदारांच्या नेमणुका करणें, इत्यादि तेथील सर्व महत्त्वाचीं कामें गव्हर्नरच्या नांवानें परंतु वास्तविक रीत्या तेथील प्रधानांकडूनच होत असतात. स्वसत्ताक वसाहतींतील कारभार कोणत्या रीतीनें चालतो, यासंबंधीं टॉड यांनीं दिलेल्या वर्णनावरून ही गोष्ट लक्षांत येण्यासारखी आहे. " जबाबदार पद्धति जेथें स्थापण्यांत आली आहे, अशा सर्व वसाहतींमध्यें सार्वजनिक कामकाज इतर वसाहतींप्रमाणेंच गव्हर्नर व कार्यकारीमंडळ यांचे द्वारा उरकण्यांत येतें. परंतु राज्यव्यवस्थेचें बाह्य स्वरूप पूर्वीप्रमाणेंच कायम असलें तरी, या नवीन पद्धतीनुसार प्रधानांवर राज्याच्या जबाबदारीचा भार टाकतां यावा याकरितां, राज्यकारभारांतील महत्त्वाच्या प्रश्नांची चर्चा करणें, त्यांचा निकाल ठरविणें व प्रधानमंडळाचें पुढील धोरण आंखणें, इत्यादि महत्त्वाचीं कामें प्रधानांच्या ज्या बैठकींत उरकण्यांत येतात, त्यांस गव्हर्नर हजर नसतो. गव्हर्नरच्या अध्यक्षतेखालीं प्रधानांची सरकारी रीतीनें होणारी बैठक केवळ कायद्यांत नमूद केलेल्या कांहीं थोड्याशा कामांकरितां किंवा पक्षभेदव्यतिरिक्त प्रश्नांची चर्चा करण्याकरितांच भरविण्यांत येते. हें काम इंग्लंडमधील कॅबिनेटपद्धतीच्या कामाप्रमाणें चालतें. तेथें देखील प्रधानमंडळाच्या बैठकी खाजगी रीतीनें होत असतात, व त्यांत झालेले ठराव मुख्य प्रधानाचे द्वारा राजास कळविण्यांत येतात. जबाबदार पद्धतीच्या दृष्टीनें हा नियम अत्यंत महत्त्वाचा आहे. त्यासंबंधीं मि. मॅरियट् यांनीं खालीलप्रमाणें उद्गार काढले आहेत. " राजानें कॅबिनेटच्या बैठकीस हजर नसावें, हा कॅबिनेट पद्धतीचा पहिला नियम होय. प्रधानांच्या चर्चेच्या वेळीं राजा हजर असल्यास, त्या वेळीं स्वीकारण्यांत येणाऱ्या धोरणाबद्दल जबाबदारीचा कांहीं तरी अंश त्याजवर येणें अपरिहार्य असतें. परंतु, प्रधानांस पूर्णपणें

जबाबदार धरणें असल्यास, प्रथमतः राजास त्या जबाबदारीपासून मुक्त करणें अवश्य होय. " हा नियम इंग्लंडच्या राज्यपद्धतींत सर रॉबर्ट वॉलपोल यांचे कारकीर्दीत उत्पन्न झाला असून, स्वायत्त वसाहतींस स्वयंशासनाचे हक्क देण्यांत आल्यानंतर तेथेंही तो अस्तित्वांत आला. कानडांतील राज्यकारभार कोणत्या प्रकारें चालतो याबद्दल मि. टॉड लिहितातः—

"कानडामध्यें बरेच वर्षांपासून (कार्यकारी) कौन्सिलचें काम गव्हर्नरच्या गैरहजरींत उरकण्याचा प्रघात पडला आहे. क्वचित् व अपवादक प्रसंगीं गव्हर्नर हा अध्यक्ष या नात्यानें कौन्सिलच्या बैठकीस हजर असतो. परंतु अशा तऱ्हेचे प्रसंग अनेक वर्षांतून एखादे वेळेस उद्भवतात; व त्या वेळीं एखाद्या असाधारण महत्त्वाच्या विषयाची चर्चा व्हावयाची नसून, पूर्वींच झालेल्या महत्त्वाच्या ठरावास कायदेशीर स्वरूप द्यावयाचें असतें. काम करण्याचा प्रघात असा असतो कीं, कौन्सिलनें केलेले ठराव शिफारसी म्हणून गव्हर्नरच्या विचारासाठीं पाठविण्यांत येतात, जरूर वाटल्यास गव्हर्नर व मुख्य प्रधान यांमध्यें त्याजबद्दल चर्चा होते, व त्यावर गव्हर्नरास संमत असल्याचा शेरा मिळून त्याची बजावणी करण्यांत येते. काम करण्याचा वरील प्रकार सोइस्कर असन सनदशीर राज्यव्यवस्थेस अनुसरून आहे. परंतु गव्हर्नर इन् कौन्सिल या नांवाखालीं एकादा हुकूम काढावयाचा असल्यास, गव्हर्नरनें हजर असावें अशी वहिवाट आहे. परंतु गव्हर्नरला आणखी एक महत्त्वाचा हक्क आहे. कार्यकारी कौन्सिलांतील सर्व किंवा कांहीं सभासदांचीं मतें अमान्य करण्यास पुरेसें कारण आहे असें वाटल्यास, बादशहाकडून मिळणारें कमिशन व हुकूम यांचे योगानें मिळालेले अधिकार त्यास कौन्सिलच्या मर्जीविरुद्ध बजावतां येतात. हा अधिकार गव्हर्नर अगदीं निर्वाणीचे वेळींच वापरतो. अशा वेळेस कौन्सिलपुढें येणाऱ्या कोणत्याहि प्रश्नावर कौन्सिलरास कौन्सिलमिनिटमध्यें आपलीं मतें व कारणें सविस्तर नमूद करितां येतात."

(२) **निमसरकारी व खाजगी संबंध**—गव्हर्नर हा साम्राज्यसरकारचा प्रतिनिधि असून तो बादशहास जबाबदार असतो. उलटपक्षीं वसाहतींतील प्रधान हे तेथील कायदेमंडळास व लोकांस जबाबदार असतात. आतां या दोहोंमध्यें बेबनाव झाल्यास साम्राज्यसरकार व वसाहतसरकार या दोहोंमध्यें वैमनस्य उत्पन्न झाल्याप्रमाणेंच होय. अशा तऱ्हेचा विपरीत प्रसंग टाळण्याकरितां गव्हर्नरचें आपल्या

प्रधानांशीं अत्यंत सलोख्याचें व सलगीचें नातें असणें इष्ट असतें. साम्राज्याचें ऐक्य व वसाहतींतील सुराज्यव्यवस्था याच संबंधावर अवलंबून असते. या कारणास्तव अधिकारारूढ प्रधानमंडळाशीं सहकारित्वानें वागणें, व सार्वजनिक कामांसंबंधीं त्यानें दिलेला सल्ला शक्य तोंपावेतों ग्रहण करणें, हें त्याचें कर्तव्य होय. आतां गव्हर्नराचा आपल्या प्रधानांशीं संबंध जितका दृढ असेल त्या मानानें त्यास तेथील राजकारणांवर आपली छाप बसवितां येते. यासंबंधीं प्रो. कीथ यांनीं खालीलप्रमाणें अभिप्राय व्यक्त केला आहे. " कौन्सिलांतील कामकाजाच्या पद्धतीस अनभिज्ञ असलेल्या लोकांस वाटतें त्यापेक्षां पुष्कळच जास्त वजन गव्हर्नरास वाटल्यास आपल्या प्रधानमंडळावर पाडतां येतें. अर्थात् व्यक्तिपरत्वें हें वजन कमजास्त असावयाचेंच. सर्व राजकीय कामें प्रधानमंडळानेंच आपल्या नांवावर चालवावींत, असें एखाद्या गव्हर्नरास वाटल्यास प्रधानांवर सर्व भार टाकूनहि तो काम चालवूं शकतो. उलटपक्षीं, इंग्लंडचे राजे ज्याप्रमाणें राजकीय कामांत बारकाईनें लक्ष घालतात, त्याप्रमाणें गव्हर्नरासही वसाहतींतील कारभारांत लक्ष घालण्याचा अधिकार आहे. आपल्या प्रधानांनीं आपल्यावर पूर्ण विश्वास ठेवावा अशी त्याची अपेक्षा असते; व प्रधानांनीं कांहीं महत्त्वाचे ठराव केल्यास त्यांबद्दल त्यांनीं आपणांस तावडतोब खबर द्यावी असा त्यास हक्क असतो; आणि अशा सर्व ठरावांवर प्रधानांबरोबर वादविवाद करण्याचा त्यास अधिकार असतो. तो त्यांतील दोष दाखवूं शकतो, त्यांवर सल्ला देऊं शकतो व त्यांसंबंधीं आपली नापसंतीहि व्यक्त करूं शकतो; परंतु हीं सर्व कामें करावयाचीं असल्यास त्यास तीं पडद्याआड राहून करावीं लागतात. नेमणुकीची मुदत पुरी होईपावेतों तो आपल्या जागेवर कायम राहिल्यास त्यास आपल्या प्रधानांचा अधिकाधिक विश्वास संपादन करून घेतां येतो, व आपलें वजन वाढवितां येतें. शिवाय, पक्षभेदामुळें उत्पन्न होणाऱ्या रागद्वेषांशीं त्याचें कांहीं प्रयोजन नसल्यामुळें, त्याचें वजन सामान्यतः हितकारक असतें."

(३) **गव्हर्नरास प्रधानांनीं पुरवावयाची माहितीः**––वरील प्रश्नाशीं संलग्न असणारा दुसरा एक प्रश्न हा आहे कीं, प्रधानांनीं गव्हर्नरास सर्व प्रकारची राज्यशासनविषयक माहिती पुरविली पाहिजे कीं काय ? प्रधानांच्या मनांतून जीं कामें करावयाचीं असतील, त्या सर्वांसंबंधीं माहिती मागविण्याचा गव्हर्नरास हक्क नसतो. अशी माहिती न दिल्याबद्दल गव्हर्नरांनीं आपल्या प्रधानांस काढून लावल्याचीं कांहीं उदाहरणें

आहेत. तरी, गव्हर्नरास हा हक्क नसतो हें आतां स्पष्ट ठरलें असून, त्यास दिवसही बरेच झाले आहेत. परंतु कायदेकानू बनविण्यासंबंधीं प्रधानांचे जे इरादे व मनसुबे असतील, त्यांबद्दल त्यांच्याशीं सामान्यतः वादविवाद करितां यावा, असा संबंध त्यांच्याशीं ठेवणें हें गव्हर्नरचें कर्तव्य होय. आपल्या पक्षाचें वर्चस्व कायम रहावें, यासंबंधींच्या आपल्या खटपटीविषयीं मुख्य प्रधानास गव्हर्नरशीं वादविवाद करण्याचें प्रयोजन नसतें. परंतु महत्त्वाच्या सर्व बाबींविषयीं प्रधानांनीं गव्हर्नरास ठीक माहिती पुरवीत असावें हें उचित होय. व बऱ्याच गव्हर्नरांस प्रधानांपेक्षां अधिक अनुभव असल्यामुळें, गव्हर्नरशीं निकट संबंध ठेवल्यानें प्रधानांस बराच उपयुक्त सल्ला मिळण्याचा संभव असतो. शिवाय गव्हर्नरावर साम्राज्याच्या हितसंबंधाची जबाबदारी असल्यानें, त्यास प्रचलित कामांसंबंधीं माहिती असणें जरूरहि असते. तथापि वरील सर्व बाबतींत माहिती पुरविणें अथवा न पुरविणें ही प्रधानांच्या सौजन्याची बाब होय, असें म्हणतां येईल. परंतु गव्हर्नरास एखादें सरकारी काम करण्याविषयीं विनंति करण्याचा प्रधानांस प्रसंग येतो, त्या वेळची स्थिति अगदीं निराळी असते. तेव्हां निव्वळ सौजन्याचा अथवा मर्जीचा प्रश्न राहत नाहीं, व अशा प्रसंगीं जी जी माहिती लागेल ती सर्व मागण्याचा गव्हर्नरास हक्क असतो. अशा वेळेस त्यानें कोणतीहि माहिती मागितल्यावर, ती न पुरविणें अनुचित व निंदार्ह समजलें जाईल. गव्हर्नरास माहिती घेऊन काय करावयाचें आहे, प्रधान सल्ला देतील त्याप्रमाणें सामान्यतः त्यानें वागावें, हा युक्तिवाद लंगडा होय. कारण प्रधानांची सल्ला मानावी किंवा मानूं नये, हें स्वतंत्रपणें ठरविण्याचा त्यास अधिकार असतो; आणि जरूर तितकी माहिती मिळाल्याखेरीज त्यास हा अधिकार वापरतां येणार ना " हें उघड आहे. अशा वेळेस जर कोणत्याहि कारणामुळें, प्रधानांनीं दिलेल्या माहितीवर विश्वास ठेवूं नये असें त्यास वाटलें, तर त्याला वाटेल तिकडून ती माहिती मिळवितां येते. परंतु अशा प्रसंगीं गव्हर्नरच्या शिरावर फार मोठी जबाबदारी येत असून, वेळ पडल्यास आपल्या प्रधानांचा राजीनामा स्वीकारण्यासहि त्यास तयार असावें लागतें.

(४) **गव्हर्नराचीं भाषणें**:—गव्हर्नर आणि प्रधान यांमध्यें मेळ रहावयाचा असल्यास, गव्हर्नरनें प्रधानांच्या धोरणाविरुद्ध बोलून चालावयाचें नाहीं. समजा कीं, एखादे गव्हर्नर साउथ ऑस्ट्रेलियामध्यें नेमणूक होऊन आले, व

तेथील सरकारनें म्हणजे प्रधानमंडळानें शाळांतून धार्मिक शिक्षण न देण्याचा ठराव केला. अशा स्थितींत गव्हर्नरानें धार्मिक शिक्षणास अनुकूल असें एखादें भाषण केल्यास, गव्हर्नर आणि प्रधान या उभयतांसहि तें जड जाईल. अशा तऱ्हेचें उदाहरण तेथें एक वेळ घडूनहि आलें. परंतु गव्हर्नरास स्थानिक राजकारणाची माहिती नव्हती, इत्यादि कांहीं कारणें दाखवून तेथील कार्यधुरंधर मुख्य मंत्री मि. जेंकिन्स यांनीं त्या वेळीं निरवानिरव केली. तथापि लोकांच्या मनावर इतकी छाप ठेवणारा मुख्य प्रधान प्रत्येक गव्हर्नरास मिळणें शक्य नसतें. म्हणून अशा तऱ्हेचे विपरीत प्रसंग टाळण्याकरितां गव्हर्नरानें पार्लमेंटांत काय भाषणें करावयाचीं, हें ठरविणें प्रधानांचेंच काम होय! व त्यावद्दलची जबाबदारी देखील त्यांचेच शिरावर असते. तथापि गव्हर्नरास लिहून दिलेल्या भाषणांत साम्राज्यसरकारावर टीका असल्यास तें भाषण करण्यास आपणांस भाग पाडूं नये, असें म्हणण्याचा गव्हर्नरास हक्क असतो.

प्रकरण दुसरें.

अंमलबजावणीसरकार [पुढें चालू]

१ गव्हर्नरचा पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा अधिकार.

गव्हर्नर आणि सनदशीर राज्यकर्ता (Constitutional monarchy) या दोहोंत पूर्ण साम्य आहे काय, आणि इंग्लंडचा राजा ज्याप्रमाणें आपल्या प्रधानांच्या सल्ल्यानें काम चालवितो, हुबेहूब त्याचप्रमाणें आपल्या प्रधानांच्या सल्याप्रमाणें काम चालविणें वसाहतींतील गव्हर्नरास भाग आहे काय? हिगिनबोथॅम यांनीं या प्रश्नास अस्तिपक्षीं उत्तर दिलें आहे. प्रो. कीथ यांचें म्हणणें असें आहे कीं, वसाहतीचें सरकार स्वतंत्र नसल्यामुळें इंग्लंडांत जितके अधिकार प्रधानमंडळास आहेत तितके अधिकार वसाहतींतील प्रधानमंडळास असणें अशक्य आहे. प्रस्तुत प्रकरणीं या प्रश्नाचा विचार करण्याचें योजिलें आहे.

सामान्य नियम हा आहे कीं, गव्हर्नरास प्रधानांच्या मदतीखेरीज कोणतेंही सरकारी काम करणें शक्य नसतें. बादशहाकडून गव्हर्नरास ज्या आज्ञा मिळतात त्यांविषयीं चर्चा करितांना मि. व्लेक यांनीं एके प्रसंगीं असें निदर्शनास आणलें कीं, गव्हर्नरास कोणतेंही कार्य करावयाचें असल्यास, त्यास अंमलवारी खात्यांतील एकाद्या माणसाचे मदतीवांचून तें करितां येत नाहीं; व वसाहतींतील प्रधानांस त्यास यत्किंचित् देखील मदत पुरविण्याचें नाकारतां येतें, मग तें कार्य कितीहि क्षुद्र कां असेना. आतां हें खरें कीं, एखादें कार्य अशा स्वरूपाचें असतें कीं, त्याची बजावणी दुसऱ्या कोणत्याहि माणसाच्या मदतीवांचून होणें शक्य असते. उदाहरणार्थ गुन्हेगारास माफी करावयाची असल्यास, त्याकरितां गव्हर्नरास आपल्या प्रधानांच्या मदतीची इतकी आवश्यकता नसते. माफीपत्रावर गव्हर्नरानें सही करितांच, त्या माफीसंबंधीं दुसरें कांहीं एक करण्याची जरूर राहत नाहीं. माफीपत्रावर सही झाल्यानंतर कोणासही कैदेंत ठेवणें बेकायदेशीर असल्यामुळें, कैद्याचे इष्टमित्रास हीबस कॉर्पसचे द्वारा कोर्टाकडून त्याची सोडवणूक करवून घेतां येते; व प्रधानमंडळानें

कोर्टाच्या हुकुमास प्रतिबंध केल्यास नुकसानीचा त्याजवर दावा देखील लावतां येतो. परंतु अशा तऱ्हेची अपवादक कार्यें—ज्यांची बजावणी गव्हर्नरास प्रधानांच्या मदतीवांचून करितां येईल—एकीकडे ठेवल्यास, इतर सर्व बाबतींत गव्हर्नरास आपल्या प्रधानांवर अवलंबून रहावें लागतें हेंच खरें. तथापि अद्यापदेखील गव्हर्नरच्या हातीं जो एक महत्त्वाचा उपाय आहे, त्याविषयीं आतां चर्चा करावयाची आहे.

गव्हर्नर हा वसाहतीच्या सुराज्यव्यवस्थेबद्दल राजास जबाबदार असतो. त्यामुळें प्रधानांनीं दिलेली सल्ला मान्य केलीच पाहिजे, असा त्याजवर कोणत्याहि तऱ्हेचा भार नसतो. प्रधानांनीं दिलेली सल्ला अयोग्य व सार्वजनिक हिताचे दृष्टीनें अपायकारक आहे असें वाटल्यास, तो त्या सल्ल्याप्रमाणें वागण्याचें नाकारतो. अशा वेळेस प्रधानांस राजीनामा द्यावा लागतो, किंवा आपला हेका तरी सोडावा लागतो. प्रधानांची सल्ला ज्या बाबतींत अमान्य होईल, ती बाब त्यांच्या दृष्टीनें अस्सल महत्त्वाची म्हणजे त्यांच्या कार्यक्रमांतील एकादी प्रमुख गोष्ट असल्यास, त्यांनीं आपला आग्रह सोडणें, हें कायदेमंडळांतील त्यांच्या अनुयायांस केव्हांहि रुचणार नाहीं, हें उघड आहे. अशा वेळेस प्रधानमंडळ राजीनामा देतें. गव्हर्नरनें प्रधानांचा सल्ला अमान्य करण्याचें कृत्य साम्राज्यसरकारच्या आज्ञेनुसार केलें नसून, वसाहतींतील स्वराज्यपद्धतीचा नियामक या नात्यानें केलेलें असेल, तर त्यास नवीन प्रधान नेमावे लागतात. या नवीन प्रधानमंडळास कायदेमंडळाचा विश्वास संपादन करावा लागतो, व गव्हर्नरच्या ज्या कृत्यामुळें पूर्वींच्या प्रधानमंडळास राजीनामा द्यावा लागला, त्याची देखील जबाबदारी त्यास आपल्या शिरावर घ्यावी लागते. इ. स. १८४६ त नोव्हा स्कॉशियाच्या लेफ्टनंट गव्हर्नरास असें सांगण्यांत आलें कीं, त्या वसाहतीचा राज्यकारभार तेथील लोकांच्या संमतीवांचून चालविणें अशक्य आहे. म्हणून कोणत्याही प्रधानमंडळाचा सल्ला अमान्य करण्यापूर्वी, गव्हर्नरास याचा विचार करावा लागतो कीं, नवीन प्रधानांस प्रस्तुत कायदेमंडळांत किंवा प्रस्तुत कायदेमंडळाची बरखास्ती करून अस्तित्वांत आलेल्या नवीन कायदेमंडळांत बहुमत मिळवितां येईल किंवा नाहीं. नवीन प्रधानांस प्रतिनिधिसभेचा विश्वास संपादन करितां न आला, तर एकतर इंग्लंडास परत जाणें, किंवा आपला हेका सोडून आपण काढून लावलेल्या परंतु प्रतिनिधिसभेच्या विश्वासास पात्र असलेल्या पूर्वींच्या प्रधानमंडळास पुन्हां बोलावणें, यांखेरीज गव्हर्नरासमोर दुसरा मार्ग राहत नाहीं. बरें,

एक वेळ काढून लावलेल्या प्रधानांस पुन्हा बोलवावें, तर ती देखील कांहीं अंशीं अपमानास्पद व अडचणीचीच गोष्ट होय. एखाद्यानें आपल्या नोकरास निघून जाण्यास सांगितल्यावर, दुसरा नोकर न मिळाल्यामुळें त्यास पुन्हां नोकरीवर बोलाविलें ,तर धन्याचें आपल्यावांचून चालत नाहीं हें कळून चुकल्यामुळें नोकराचें वर्तन अत्यंत बेमुर्वतपणाचें होतें, व धन्याचा धनीपणाच संपुष्टात येतो. तद्वतच प्रधानमंडळास राजीनामा देण्यास भाग पाडल्यानंतर, त्यास पुन्हां बोलावणाऱ्या गव्हर्नरची स्थिति होण्याचा संभव असतो. या कारणास्तव, गव्हर्नरनें प्रधानांची सल्ला अमान्य करणें हें काम जोखिमीचें असल्यामुळें, तसें करण्यापूर्वीं गव्हर्नरानें फार काळजीपूर्वक विचार केला पाहिजे हें उघड आहे. " गव्हर्नरानें ज्या प्रधानांचा सल्ला अमान्य केला त्यांचेवर लोकांचा विश्वास असेल, तर त्यानें आपला हेका सोडावा किंवा परत निघून जावें. गव्हर्नर समजूतदार असल्यास तो हें सदोदित लक्षांत बाळगील. लोकांचा विश्वास प्रस्तुत प्रधानमंडळावर नाहीं, व नवीन निवडणुकींत त्या प्रधानांचा पक्ष दुबळा होऊन आपल्या मतास पुष्टि मिळेल, असें पूर्ण विचाराअंतीं गव्हर्नरास वाटल्यास त्यानें प्रधानांचा सल्ला अमान्य करावा. सारांश लोकमत पाहणें एवढेंच गव्हर्नरचें कर्तव्य होय. वसाहतीचा कारभार स्वतःच्या सदसद्विवेकबुद्धीप्रमाणें चालविणें हें त्याचें कर्तव्य नसून, तो तेथील लोकांच्या इच्छेनुसार चालविणें, हें त्याचें कर्तव्य असतें, व इतर सर्व विचारांस फाटा देऊन त्यानें हें कर्तव्य बजावलें पाहिजे."

प्रधानांचा पार्लमेंटमध्यें पराभव झाला किंवा कायदेमंडळांतील त्यांचें बहुमत हळूहळू कमी व्हावयास लागलें, म्हणजे पार्लमेंटच्या नवीन निवडणुकींत आपल्या पक्षास बळकटी आणतां येईल, या आशेनें ते गव्हर्नरास पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति करितात, व अशाच वेळीं बहुधा गव्हर्नरास त्यांची विनंति अमान्य करण्याचा प्रसंग येतो. परंतु या प्रश्नाचा विचार करण्यापूर्वीं पार्लमेंटच्या बरखास्तीचें सामान्य स्वरूप कोणत्या प्रकारचें असतें, तिचें महत्त्व काय व तिजमुळें कोणते प्रश्न उद्भवतात याचा आपणांस विचार केला पाहिजे.

पार्लमेंटची बरखास्तीः—इंग्लंडमध्यें राजास जे कांहीं विशिष्ट अधिकार असतात, त्यांमध्यें पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा अधिकार हा लोकांस सर्वांत अधिक प्रिय असतो. त्याचेपासून लोकांचें यत्किंचित् देखील अकल्याण होणें शक्य नसतें. राजानें पार्लमेंटची बरखास्ती केली, तर ती ज्या महत्त्वाच्या प्रश्नावरून केली असेल

त्यासंबंधीं अखेरचा निवाडा करण्याचा हक्क तिच्या योगानें लोकांकडे सोंपविण्यांत येतो. निवडणुकीचे वेळीं दोन्ही पक्षांस आपापलीं मतें लोकांपुढें मांडावीं लागतात, व अखेरीस ज्या पक्षाचे अधिक सभासद निवडून येतील, त्याच पक्षाचीं मतें लोकांस अधिक संमत आहेत, हें उघड होतें. म्हणून पार्लमेंटच्या बरखास्तीच्या योगानें राष्ट्रीय धोरण कोणत्या प्रकारचें असावें, एवढेंच नव्हे तर त्याची बजावणी करण्याचा हक्क कोणत्या पक्षाच्या धुरीणांस असावा, याचा निर्णय करण्याचा अधिकार लोकसत्तेस प्रत्यक्षपणें दिला जातो. तथापि चांगल्या गोष्टींचा देखील दुरुपयोग केल्यास वाईट परिणाम होतात. पार्लमेंटची बरखास्ती करणें, हा निर्वाणीचाच उपाय होय. त्याचे योगानें राजकीय वातावरण क्षुब्ध होतें, राज्यकारभाराची घडी बिनसते व शांततेचा आणि सुव्यवस्थेचा कांहीं काळपावेतों लोप होतो. पार्लमेंटची बरखास्ती अनेक वेळां, आकस्मिक रीतीनें, किंवा निष्कारणपणें केल्यास, शासनपद्धतींतील एका तीक्ष्ण व उपयुक्त शस्त्राची धार बोथट होईल यांत शंका नाहीं. पार्लमेंटच्या बरखास्तीविरुद्ध दुसरें एक कारण हें आहे कीं, कायदेमंडळांतील दुय्यम सभा, म्हणजे लोकसभा, ही लोकांनीं निवडलेली असल्यामुळें तिजकडे लोकप्रतिनिधित्वाचा मान असतो, व म्हणून सामान्यतः ती लोकमतनिदर्शक आहे, असें मानणें इष्ट असतें. तथापि एखादे वेळीं या सभेनें प्रधानमंडळावरील आपला विश्वास काढून घेतल्यास, तिचा निर्णय लोकमतास अनुसरून आहे किंवा नाहीं, याबद्दल शंका घेण्यास कधीं कधीं खरोखरीच जागा असते. अशा वेळीं या संशयाचा उच्छेद करण्याकरितां सनदशीर पद्धतींत पार्लमेंटच्या बरखास्तीचा उपाय योजण्यांत येतो.

पार्लमेंट बरखास्त करण्यांत यावें अशी प्रधानमंडळानें सल्ला दिल्यास, ती मान्य झालीच पाहिजे असा यासंबंधीं इंग्लंडमध्यें प्रघात पडला आहे. इंग्लंडच्या प्रधानांनीं पार्लमेंट बरखास्त करण्याची विनंति केल्यास, ती राजानें अमान्य करणें, हें फार धोक्याचें असतें. तसें केल्यास पक्षभेदात्मक राजकारणांत कोणत्या तरी एका पक्षाची तळी उचलून धरल्याचा आरोप त्याजवर येतो. राजाची लोकप्रियता ही प्रधानमंडळ सांगेल त्याप्रमाणें वागल्यानेंच कायम राहणें शक्य असतें. ज्या प्रधानमंडळावर देशाचा विश्वास असेल त्याच्या संमतीप्रमाणें—राजाच्या इच्छेनुसार नव्हे—सर्व काम चालतें, असा प्रजेचा विश्वास नेहमीं कायम असावा, या गोष्टीकडे इंग्लंडमध्यें राजास विशेष लक्ष द्यावें लागतें. कारण प्रजेची राजनिष्ठा त्यावरच अव-

लंबून असते. गव्हर्नरची स्थिति मात्र याहून भिन्न असते. प्रधानमंडळानें प्रतिनिधिसभेच्या बरखास्तीचा सल्ला दिला, तर तो त्यानें मान्य केलाच पाहिजे असा त्याजवर मुळींच भार नसतो. म्हणून पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं प्रश्न उपस्थित झाल्यास, त्याची स्थिति अडचणीची होते. मी माझ्या प्रधानांचा सल्ला ऐकला, असें सांगून त्यास इंग्लंडच्या राजाप्रमाणें आपला बचाव करितां येत नाहीं. प्रधानांची विनंति मान्य केली काय किंवा अमान्य केली काय, लोकांच्या अप्रसन्नतेचें भय त्याजपुढें नेहमीं उभें असतें. अशा वेळीं लोककल्याणाचे दृष्टीनें अत्यंत श्रेयस्कर मार्ग असेल त्याचेंच त्यास अवलंबन करावें लागतें.

प्रधानमंडळानें पार्लमेंट बरखास्त करण्याची सल्ला दिल्यास, देशांत दोन पक्ष आहेत, हें उघड होतें. त्यांपैकीं एक पक्ष—प्रधानमंडळाचा पक्ष—अधिकारारूढ असतो. परंतु पार्लमेंटमध्यें त्याचें बहुमत नाहींसें झाल्यामुळें, तें निवडणुकीचे द्वारा मिळविण्याचा प्रयत्न करून पाहण्याची त्यास जरूरी भासते. अशा वेळीं गव्हर्नरास खालील गोष्टींचा विचार करावा लागतो. (१) वसाहतींमध्यें पार्लमेंटची मुदत अल्प—बहुधा तीन वर्षांची—असते. म्हणून गव्हर्नरनें पार्लमेंट बरखास्त करण्याचें नाकारलें, तरी लोकमत अजमावून पाहण्याचा प्रसंग विशेष दूर नसतो. दुसरें असें कीं, पार्लमेंटची मुदत अल्प असून तींत व्हावयाचें कामकाज महत्त्वाचें असल्यास, पार्लमेंटची बरखास्ती शक्य असल्यास टाळणेंच अधिक श्रेयस्कर असतें. निवडणुकींत वेळेचा अपव्यय होतो, व रोजच्या कामकाजाची घडी विस्कळित होते. पार्लमेंटच्या निवडणुकीमुळें पार्लमेंटच्या सभासदांस निष्कारण त्रास सोसावा लागतो, असें ऑस्ट्रेलियांत लोकमत होत चाललें आहे. पार्लमेंटचे सभासद पगारदार असतात, व नवीन निवडणुकीचा त्यांना खर्च करावा लागतो इतकेंच नव्हे, तर आपल्या पगारास अजीबात मुकावें लागेल, अशी भीति त्यांचेपुढें सदोदित असते. (२) पार्लमेंट बरखास्त करितांना कायद्याची एक भानगड होते. पार्लमेंटचें नवीन अधिवेशन होईपावेतों राज्यकारभार चालविण्यासाठीं प्रधानमंडळाजवळ पैशाचा पुरवठा नसल्यास, त्यानें पार्लमेंटाकडून कांहीं खर्चाची मंजुरी करवून घ्यावी हें इष्ट होय. परंतु अशी खर्चाची मंजुरी मिळाल्यावांचून पार्लमेंट बरखास्त करितां यावयाचें नाहीं असा नियम केल्यास, कोणत्याहि पार्लमेंटास त्याच्या मर्जीविरुद्ध बरखास्त करितां येणार नाहीं, हें उघड आहे. अशा वेळीं ऑस्ट्रेलियांतील प्रधानमंडळें खर्च करीत

राहतात, व पार्लमेंटच्या मंजूरीवांचून खर्च झालेली रकम नवीन बैठकींत मागाहून मंजूर करवून घेतात. राज्याचें काम कसें तरी चालू ठेवावें लागतें. म्हणून अगदीं जरूरी कामाचा खर्च मंजूर होतो. परंतु हा मार्ग कायदेशीर नाहीं; इतकेंच नव्हे तर थोडासा धोक्याचा देखील आहे. कारण आगाऊ केलेला खर्च नवीन पार्लमेंटांत मुळींच मंजूर होणार नाहीं, अशी भीति बाळगण्यास जागा असते. (३) पार्लमेंट बरखास्त करण्यांत कधीं वास्तविक सार्वजनिक हित असतें, व कधीं आपल्या पक्षास बळकटी आणण्याकरितां, अधिकारारूढ प्रधानमंडळानें केवळ स्वार्थबुद्धीनेंच अशी सल्ला दिलेली असते. एखाद्या वादग्रस्त प्रश्नाचा निकाल लावण्याची लोकांस प्रत्यक्षपणें संधि देण्याची आवश्यकता आहे, अशा प्रसंगींच पार्लमेंट बरखास्त करणें उचित असतें. (४) विद्यमान पार्लमेंटांत दुसऱ्या पक्षाच्या प्रधानमंडळास काम चालविणें कधीं शक्य असतें व कधीं नसतें; नवीन निवडणूक करून फिरून सर्व लोकमत तपासलें पाहिजे असा एखादे वेळीं प्रश्न उपस्थित झालेला असतो, तर एखादे वेळीं असा प्रश्न मुळींच नसतो; त्याचप्रमाणें कांहीं पोटनिवडणुकी नुकत्याच झाल्या असल्यास, त्यावरून अधिकारारूढ पक्षावरील लोकमताचा विश्वास नाहींसा झाला आहे किंवा नाहीं, हें कधीं कधीं स्पष्टपणें सांगतां येतें. वरील सर्व गोष्टींचा विचार करून लोककल्याणाच्या दृष्टीनें श्रेयस्कर मार्ग कोणता, हें गव्हर्नरास ठरवावें लागतें. आतां पार्लमेंटच्या बरखास्तीच्या कांहीं उदाहरणांवरून वरील विवेचन अधिक स्पष्ट होईल.

(१) पार्लमेंटची बरखास्ती हें एक निर्वाणीचेंच अस्त्र होय. विद्यमान पार्लमेंटामध्यें बहुमत मिळवून ज्यास राज्याचें काम चालवितां येईल, असें प्रधानमंडळ बनविणें शक्य असेल तोंपावेतों, गव्हर्नरनें या अस्त्राचा उपयोग करितां कामा नये, या मताचा कधीं कधीं स्वीकार होतो. १९०९ सालीं न्यू फाउंडलंडमध्यें सार्वजनिक निवडणूक झाली तेव्हेळीं, प्रतिनिधिसभेंत दोन पक्ष अगदीं तुल्यबल निवडून आल्यामुळें, पार्लमेंटचें काम चालविणें अशक्य झालें; त्या वेळीं सर रॉबर्ट बाँड हे मुख्य प्रधान होते. व पार्लमेंटची नवीन निवडणूक केली असतां दोन्ही पक्षांच्या सभासदांची संख्या असमान होऊन पार्लमेंटचें काम चालविणें शक्य होईल असें वाटून त्यांनीं पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा सल्ला दिला. परंतु तेथील गव्हर्नरांनीं ती विनंति या कारणासाठीं अमान्य केली कीं, देशास नवीन निवडणुकीचा त्रास व खर्च सोसावा लागणें इष्ट नाहीं; व विरुद्ध पक्षाच्या धुरीणास जागा देण्यांत आल्यास, त्यास कदाचित् प्रस्तुत

प्रधानांच्या वतीचे कांहीं सभासद फोडणें व अल्पशा बहुमताचे जोरावर पार्लमेंटचें काम चालविणें शक्य आहे. सर रॉबर्ट बाँड यांनीं केलेली विनंति अमान्य झाल्यामुळें त्यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला, व विरुद्ध पक्षाचे पुढारी सर एडवर्ड मॉरिस यांचे हातीं राज्याचीं सूत्रें सोंपविण्यांत आलीं. त्यांनीं विरुद्ध पक्षाचे सभासद फोडण्याचा प्रयत्न केला; परंतु तो यशस्वी न झाल्यामुळें, त्यांस देखील अखेरीस पार्लमेंट बरखास्त करण्याची विनंति करावी लागली; व या प्रसंगीं ती गव्हर्नराकडून मान्यहि करण्यांत आली. पूर्वीचे मुख्य मंत्री सर रॉबर्ट बाँड यांनीं तशा प्रकारची विनंति केली असतां, ती त्या वेळीं अमान्य झाली असल्यामुळें, त्यांस गव्हर्नरच्या या कृत्याचा फार राग आला. बाँड यांच्या असंतोषाचें दुसरें हेंहि कारण होतें कीं, निवडणुकीचे वेळीं अधिकारारूढ पक्षास अधिकार, लांचलुचपत व इतर आमिषें यांचे योगानें बरेच वेळां बहुमत मिळवितां येतें, व प्रस्तुत निवडणुकीचे वेळीं विरुद्ध पक्ष अधिकारावर असल्यामुळें, त्यांस ही संधी राहिली नाहीं. वरवर विचार केला असतां सर रॉबर्ट बाँड यांच्यासंबंधीं थोडासा अन्याय झाला असें वाटलें, तरी अधिक विचाराअंतीं गव्हर्नरचें कृत्य चुकीचें होतें असें म्हणतां येणार नाहीं. पार्लमेंटची बरखास्ती हा एक शेवटचाच उपाय असल्यामुळें, विद्यमान पार्लमेंटांत काम चालविण्याचा हरतऱ्हेनें प्रयत्न करणें हें गव्हर्नरचें आद्य कर्तव्य होतें व तें त्यानें बजाविलें.

(२) विद्यमान पार्लमेंटमध्येंच काम चालविण्याचा प्रयत्न करून पाहिल्यानंतर त्यांत यश न आल्यास, पार्लमेंटच्या बरखास्तीचा सल्ला मान्य करणें गव्हर्नरास उचित होय. व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतींत इ. स. १९०८ मध्यें सार्वजनिक निवडणुकीनंतर पार्लमेंट अस्तित्वांत आलें, त्या वेळीं सर टॉमस बेंट यांचा पक्ष फारच प्रबळ होता. परंतु, त्यांनीं आपलें धोरण एकाग्रतेनें न चालविल्यामुळें, त्यांच्या पक्षांतील कांहीं सभासद उलटले, ३७ विरुद्ध २५ मतांनीं प्रधानमंडळाविरुद्ध अविश्वासदर्शक ठराव पसार झाला, व प्रधानमंडळानें पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं सल्ला दिली. अविश्वासदर्शक ठरावाचे वेळीं पार्लमेंटमध्यें तीन तट पडलेले दिसले. त्यांपैकीं एक तट प्रधानांचा असून त्यांस एकंदर २५ मतें अनुकूल होतीं. विरुद्ध पक्षाचे एकंदर ३७ सभासद होते, परंतु त्यांमध्यें दुफळी झालेली होती. त्यांपैकीं १५ सभासद मजूरपक्षाचे असून मि. प्रेंडरगास्ट हा त्यांचा पुढारी होता. मजुरांचा पक्ष हा प्रथमपासूनच प्रधानांचे विरुद्ध वागत असे. परंतु बाकीचे २२ सभासद हे प्रथ-

मतः प्रधानमंडळास अनुकूल असून प्रधानांचें अलीकडील धोरण त्यांस नापसंत असल्यानें, त्यांनीं अविश्वासदर्शक ठरावास आपली संमति दिली होती. अशा रीतीनें त्या वेळीं प्रतिनिधिसभेंत तीन तट खालीलप्रमाणें होते; प्रधानमंडळाचा पक्ष, २५ सभासद; मजूरपक्ष, १५ सभासद; व तिसरा पक्ष, २२ सभासद. आतां वरील तीन तटांपैकीं कोणत्या तरी दोन तटांची जूट झाल्याशिवाय पार्लमेंटचें काम चालविणें अशक्य होतें. गव्हर्नरानें या सर्व परिस्थितीचा नीट रीतीनें विचार केला. ज्या २५ सभासदांनीं अविश्वासदर्शक ठरावाचे विरुद्ध मत देऊन सर टॉमस बेंट यांचे नेतृत्वाखालीं काम करण्यास राजी असल्याचें दर्शविलें, त्यांचा पक्ष इतर दोन्ही पक्षांहून संख्येच्या दृष्टीनें श्रेष्ठ असल्याचें त्यास आढळून आलें. परंतु या पक्षाची मजूरपक्षाबरोबर सहकारिता होणें शक्य नव्हतें, व बाकी राहिलेल्या सभासदांबरोबर देखील ते सहकारितेनें वागतील अशी उमेद नव्हती. अर्थात् या पक्षाच्या धुरीणांस अधिकार देणें शक्य नव्हतें. गव्हर्नरानें मजूरपक्षाचे पुढारी, मि. प्रेंडरगास्ट, यांच्या स्थितीचा देखील नीट रीतीनें विचार केला. परंतु त्यांचे अनुयायी केवळ १५ च असून, अधिक सभासद त्यांस अनुकूल होण्याची उमेद नव्हती. राहतां राहिले मि. मरे. याच गृहस्थांनीं प्रधानमंडळाचे विरुद्ध अविश्वासदर्शक ठराव पसार करून घेतला होता. परंतु त्यांच्या पूर्वेतिहासावरून किंवा त्यांनीं आणलेल्या ठरावाचे वेळीं झालेल्या वादविवादावरून, त्यांस पार्लमेंटांतील अग्रणी म्हणून लेखण्यांत येत होतें असें दिसत नव्हतें. त्यांनीं आणलेल्या ठरावास जें मताधिक्य मिळालें, तें त्या एकट्याच ठरावापुरतें असून इतर बाबतींत लोक त्यांचें नेतृत्व स्वीकारतील अशी आशा नव्हती, आणि मजूरपक्षाचें देखील त्यांस पाठबळ नव्हतें. मि. प्रेंडरगास्ट काय किंवा मि. मरे काय, यांपैकीं कोणासही मुख्य प्रधान नेमल्यास, त्यांचें प्रधानमंडळ टिकणें शक्य दिसत नसल्यामुळें, व इतर कोणासही प्रधानमंडळ बनवितां येईल अशी गव्हर्नरास उमेद नसल्यामुळें पार्लमेंट बरखास्त करणें अवश्य आहे, या सर टॉमस बेंट यांच्या सल्ल्याचा गव्हर्नरनें स्वीकार केला.

(३) मुख्य प्रधानाकडून पार्लमेंटच्या बरखास्तीविषयीं विनंति करण्यांत येते, त्या वेळीं गव्हर्नरास आणखी याही गोष्टीचा विचार करावा लागतो कीं, ज्याविषयीं जनतेचें मत मागवणें अवश्य आहे, असा एखादा नवा व महत्त्वाचा प्रश्न उपस्थित झाला आहे काय. हें खालील उदाहरणावरून दिसून येईल. इ. स. १९०४

मध्यें टस्मॅनियाच्या मुख्य प्रधानानें पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति केली त्या वेळची परिस्थिति थोडी भिन्न होती; कारण कीं प्रधानमंडळाविरुद्ध प्रतिकूळ ठराव प्रतिनिधिसभेंत आलेला नव्हता. प्रधानमंडळ अस्तित्वांत आलें, तेव्हां त्यानें प्राप्तीवरील कर काढून टाकणें हें आपलें मुख्य धोरण आहे असें जाहीर केलें होतें. कनिष्ठ सभेंत तशा प्रकारचीं कांहीं बिलें पास करवून घेऊन प्रधानमंडळानें तीं वरिष्ठ सभेंकडे पाठविलींहि, परंतु तेथें तीं सर्व फेंटाळून लावण्यांत आलीं. कायदेमंडळाच्या दोन्ही सभांची आपसांत अशा रीतीनें तेढ आल्यामुळें, कामकाज उरकण्यास अडचण पडूं लागली. त्यामुळें दुसरा एक महत्त्वाचा प्रश्न उपस्थित झाला तो असा कीं, वरिष्ठ सभेनें प्रतिनिधिसभेचीं बिलें फेंटाळून लावणें इष्ट आहे काय, व या दोन्ही सभांचे परस्परविषयक अधिकार कोणते असावेत. यानंतर लवकरच देशाचें उत्पन्न कमी झालें, व जमाखर्चाची स्थिति समाधानकारक नसल्याचें मुख्य प्रधानांस पार्लमेंटमध्यें जाहीर करावें लागलें. त्यांनीं गव्हर्नरास असेंही कळविलें कीं, देशाची सांपत्तिक स्थिति बदलल्यामुळें प्राप्तीवरचा कर काढून टाकणें अशक्य होईल; इतकेंच नव्हे तर आणखी कांहीं नवीन करहि बसवावे लागतील. ह्मणजे प्रधानमंडळास आपलें पूर्वीचें धोरण बदलून वरिष्ठ सभेस संमत असलेलेंच धोरण स्वीकारावयाचें होतें. अशा परिस्थितींत प्रधानमंडळानें गव्हर्नरास पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा सल्ला दिला.

या प्रश्नाचा गव्हर्नरनें पुढें दिल्याप्रमाणें विचार केला. पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा हक्क केवळ लोकहिताकरितां वापरला पाहिजे. प्रधानमंडळाला कोणत्याही राजकीय धोरणाचा लोकांकडून निवाडा करवून घ्यावयाचा असल्यास पार्लमेंटच्या बरखास्तीचा उपयोग करण्यांत येतो, व पार्लमेंट बरखास्त करण्यापूर्वी बहुधा प्रतिनिधिसभेंत प्रधानमंडळाविरुद्ध प्रतिकूल ठराव झालेला असतो. परंतु, या वेळीं प्रधानमंडळाविरुद्ध एकही प्रतिकूल ठराव पास झालेला नाहीं. तर मग लोकांकडून प्रत्यक्षपणें ज्याचा निकाल लावून घ्यावयाचा आहे, असा एखादा प्रश्न प्रधानमंडळासमोर उपस्थित झाला आहे काय ? वरिष्ठ सभेची सुधारणा करवून घेणें हा एक अशा प्रकारचा प्रश्न समोर आहे, असें प्रधानमंडळानें सांगितलें आहे. परंतु सध्यांच्या परिस्थितींत हा प्रश्न अगदीं निकडीचा होता असें वाटत नाहीं. तो प्रश्न कृत्रिम असून जमाखर्चाचीं बिलें वरिष्ठ सभेनें फेंटाळून लावल्यामुळें उत्पन्न झाला होता. परंतु देशाची सांपत्तिक स्थिति बदलल्यामुळें, या प्रश्नाचा आयताच निकाल लागला आहे. कर बसविण्या-

संबंधीं प्रधानमंडळाच्या नवीन धोरणामुळें, दोन्ही सभांमधील भांडणास जागा राहिली नाहीं. त्यामुळें या प्रश्नावर लोकमत मागवण्याचेंही कारण नाहीं. म्हणून, देशाच्या सांपत्तिक स्थितीची व्यवस्था करणें, हाच देशासमोरील निकडीचा प्रश्न होय. परंतु, त्याबद्दल प्रधानमंडळानें पार्लमेंटास आपल्या योजना अद्याप सादर केल्या नसल्यामुळें या प्रश्नावर त्यास लोकमत विचारतां येणें शक्य नाहीं. प्रधानांनीं जमाखर्चाच्या योजना पार्लमेंटास सादर केल्यास, त्यांस पार्लमेंटची मंजूरी देखील कदाचित् मिळेल, व तसें झाल्यास निवडणुकीचा १२०० पौंडांचा खर्च वांचवितां येईल. सांपत्तिक स्थिति बदलल्यामुळें नवीन कर कोणत्या प्रकारचे असावेत, याबद्दल प्रधानांनीं सूचना केलेल्या नाहींत. त्यांचें म्हणणें हें आहे कीं, करांच्या धोरणावर लोकमत विचारण्याकरितां प्रतिनिधिसभा बरखास्त करण्यांत यावी. परंतु प्रतिनिधिसभेनें अशा सूचना नामंजूर केल्या नाहींत इतकेंच नव्हे, तर त्या तिजपुढें मांडण्यांत देखील आल्या नाहींत. अशा रीतीनें ज्यावर लोकांचें मत घ्यावयाचें असा कोणताही प्रश्न समोर नसल्यामुळें, पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा सल्ला अमान्य करण्यांत आला.

(४) प्रधानमंडळानें पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति केली, तरी ती कांहीं विशिष्ट परिस्थितीमध्येंच गव्हर्नरकडून मान्य करण्यांत येते; परंतु इतर प्रसंगीं या विनंतीचा अव्हेर होतो. प्रधानमंडळाची विनंति मान्य करण्यांत येईल किंवा नाहीं याबद्दल कधीं कधीं अटकळ करणें शक्य असतें, व या अटकळीप्रमाणें पार्लमेंटांतील धुरीण आपापले राजकीय डावपेंच लढवितात. १९०९ सालीं टस्मॅनियामध्यें अशा तऱ्हेचें एक उदाहरण घडलें, तें अन्य ठिकाणीं देण्यांत आलें आहे. परंतु याचें आणखी एक ताजें उदाहरण १९१३ त व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतींत घडून आलें. तेथील प्रधानमंडळाचा पक्ष त्या वेळीं प्रबळ होता. परंतु, त्या पक्षांतील लोक प्रधानांस एकनिष्ठपणें मत देईनात, व एका बिलाच्या वादविवादाचे वेळीं प्रधानांचा दोन मतांनीं पराभव झाला. आपल्या पक्षांतील लोकांस वठणीवर आणण्याकरितां मुख्य प्रधान मि. वॉट यांनीं राजीनामा दिला व मुख्य प्रधानाची जागा मजूरपक्षाच्या धुरीणास देण्यांत यावी असें त्यांनीं गव्हर्नरास सुचविलें. मजूरपक्षानें प्रधानमंडळ बनविलें; परंतु मध्यंतरीं मि. वॉट यांच्या पक्षांतील लोकांनीं, आपणांस मुख्य प्रधानकीची जागा मिळणें शक्य नाहीं असें पाहून, वॉट यांच्या आज्ञेंत रहावयाचें कबूल केलें.

प्रधानांची जागा स्वीकारणाऱ्या सभासदांनीं फिरून निवडणुकीस उभे रहावें, असा या वसाहतींत प्रघात होता. या कामांत नवीन प्रधान गुंतले असतांना, मि. वॅाट यांनीं प्रधानमंडळाविरुद्ध अविश्वासदर्शक ठराव आणून ४० विरुद्ध १३ मतांनीं पास करवून घेतला. यामुळें मजूरपक्षाच्या प्रधानमंडळानें पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति केली, परंतु ती गव्हर्नरानें नाकारली. आपल्या प्रतिपक्षास पार्लमेंट बरखास्त करण्याची परवानगी मिळणार नाहीं, असें मि. वॅाट यांनीं पूर्वींच अनुमान केलें होतें; व त्यांच्या अटकळीप्रमाणें त्यांस पुन्हा प्रधानमंडळ बनविण्यास सांगण्यांत आलें.

पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं गव्हर्नरचे अधिकार कोणते असावेत, या प्रश्नाची चर्चा १८८७ सालीं भरलेल्या कलोनिअल कॅान्फरन्समध्यें न्यू झीलंड सरकारच्या सांगण्यावरून करण्यांत आली होती. न्यू झीलंडतर्फे सर डी. बेल यांनीं असें सांगितलें कीं, या बाबतींत गव्हर्नरचे हात जखडून टाकले नसल्यामुळें त्याचें वजन निष्कारण वाढतें; व कोणत्याही एखाद्या विवक्षित वेळीं पक्षभेदात्मक राजकारण वर्दळीवर आलें असतां त्याची तीव्रता कमी करण्याकडे जरी गव्हर्नरास या अधिकाराचा उपयोग करितां येत असला, तरी गव्हर्नरच्या स्वतंत्र अधिकारामुळें त्यानें कोणत्या तरी एका पक्षास मदत केल्याची जी शंका किंवा जे आरोप त्याजवर येतात, त्यांपासून होणारे दुष्परिणाम वरील फायद्यापेक्षां अधिक नुकसानकारक आहेत. प्रधानमंडळाची विनंति अमान्य केली गेल्यामुळें ज्या पक्षाची निराशा होते, त्या पक्षाकडून गव्हर्नरावर वारंवार पक्षपाताचा आरोप करण्यांत येतो. म्हणून न्यू झीलंडच्या सरकारचें असें मत आहे कीं वसाहतींतील मुख्य प्रधानाचा दर्जा इंग्लंडमधील मुख्य प्रधानाच्या दर्जाप्रमाणेंच असावा. अर्थात् तसेंच मोठें महत्त्वाचें कारण असल्याशिवाय विद्यमान प्रधानमंडळानें पार्लमेंट बरखास्त करण्यासंबंधीं दिलेला सल्ला गव्हर्नरनें केव्हांहि अमान्य केला न पाहिजे. व्हिक्टोरियातर्फे सर जी. बेरी यांनीं याच मताचा पुरस्कार केला. पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति झाल्यास ती मान्य झालीच पाहिजे, व यांत गव्हर्नरच्या उपकाराचा मुळींच प्रश्न नसावा असें त्यांचेंही मत होतें. ते म्हणाले कीं पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा प्रश्न गव्हर्नरच्या वैयक्तिक विचारशक्तीवर न सोंपवितां इतर बाबतींत ज्याप्रमाणें तो विद्यमान प्रधानांचा सल्ला ऐकतो, त्याप्रमाणेंच या बाबतींत देखील त्यानें ऐकला पाहिजे. परंतु इतर कांहीं प्रतिनिधींनीं या ठरावाविरुद्ध मत दिल्यामुळें हा प्रश्न तसाच तहकूब ठेवण्यांत आला.

(५) इंग्लंडच्या प्रधानांनीं पार्लमेंट बरखास्त करण्याचा सल्ला दिल्यास तो राजानें मान्य केला पाहिजे अशी तेथें वहिवाट पडली आहे. परंतु वसाहतींतील प्रधानांनीं असा सल्ला दिल्यास तो गव्हर्नरास अद्याप अमान्य करितां येत असल्या-मुळें, वसाहतींमध्यें प्रधानमंडळाच्या जबाबदारीचें तत्व पूर्णपणें स्थापित झालें नाहीं असेंच म्हणावें लागतें. तथापि वसाहतींतसुद्धां हें तत्त्व लवकरच पूर्णपणें मान्य होईल, अशीं चिन्हें आतां दिसूं लागलीं आहेत. इ. स. १९१४ मध्यें ऑस्ट्रेलियाच्या गव्हर्नरास पार्लमेंटच्या दोन्ही सभा बरखास्त करण्याविषयीं विनंति करण्यांत आली असतां ती त्यानें मान्य केली, हें याचें अलीकडील उदाहरण होय. तेथें त्या वेळेस मि. कुक्स यांचें प्रधानमंडळ अस्तित्वांत होतें. परंतु त्याची स्थिति अत्यंत अस्पृहणीय होती. प्रतिनिधिसभेंत प्रधानांच्या बाजूस ३८ सभासद असून, त्यांच्या विरुद्ध पक्षाचे ३७ सभासद होते; म्हणजे प्रधानांच्या पक्षांतील सभा-सदांची संख्या त्यांच्या प्रतिपक्ष्यांहून केवळ एकानेंच अधिक होती. वरिष्ठ सभेंत तर त्यांना फारच कमी पाठबळ होतें. कां कीं, तेथें तत्पक्षीय सभासदांपेक्षां मजूरपक्षाचे २२ सभासद अधिक होते. शिवाय, मजूरपक्षांत शिस्त व ऐक्य हीं उत्तम प्रतीचीं असल्यामुळें वरिष्ठसभेंत आपलीं बिलें पास करवून घेणें सोपें जाईल असें प्रधान-मंडळास वाटत नव्हतें. अशा स्थितींत नवीन सार्वजनिक निवडणुकीचे द्वारा आपला पक्ष सबळ करण्याचा प्रयत्न करून पहावा असा प्रधानमंडळानें निश्चय करून, त्याप्रमाणें गव्हर्नरास पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति केली[1]; व गव्हर्नरा-कडूनही ती तावडतोब मान्य करण्यांत आली.

मुख्य प्रधानाची सल्ला गव्हर्नरकडून स्वीकारण्यांत आल्याचें प्रसिद्ध झालें, तेव्हां आस्ट्रेलियांतील लोकांस आश्चर्य वाटलें. मजूर प्रधानमंडळाच्या वेळचे ॲटर्नी जनरल मि. ह्यूजेस यांनीं त्याविरुद्ध कडक टीका केली. त्यांच्या मतें दोन्ही सभांची एकसम-यावच्छेदेंकरून बरखास्ती करणें हा मार्ग बेसनदशीर होता. वरिष्ठ सभेंत प्रत्येक संस्थानाचे समान प्रतिनिधि असावेत असा जो ऑस्ट्रेलियांतील शासनपद्धतीचा नियम आहे, त्याचा उद्देश सेनेट ही केवळ दिखाऊ संस्था न ठेवितां तिच्या हातांत वास्तविक व खरीखुरी सत्ता द्यावी असाच असला पाहिजे. त्या

१ प्रधानमंडळानें अशी विनंति करण्याच्या मार्गांत असलेल्या कायद्याच्या अडचणी प्रथमतः कशा दूर केल्या, याची हकीकत मागें एके प्रसंगीं देण्यांत आलीच आहे.

शासनपद्धतींतील ५८ व्या कलमाच्या जोरावर सेनेट बरखास्त करणें ह्मणजे तिला शून्यवत् करणेंच होय. त्यायोगानें कायदे करण्याच्या बाबतींत सेनेटला प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचा जो हक्क देण्यांत आला आहे त्याची पायमल्ली होते. प्रेफरन्स प्रोहिबिशन बिलासारख्या क्षुद्र बिलाकरितां सेनेट बरखास्त करणें न्याय्य असेल, तर मग दुसऱ्या एखाद्या कोणत्याही क्षुल्लक बिलाकरितां सेनेटसभा बरखास्त करितां येईल. परंतु, यांत सनदशीर मार्गाचें अतिक्रमण झालें नाहीं असें धरून चाललों तरी व्यावहारिक सोईगैरसोईच्या दृष्टीनें देखील तसें करणें इष्ट नव्हतें. ऑस्ट्रेलियाचें मध्यवर्ति सरकार अस्तित्वांत आल्यानंतर, १४ वर्षांच्या इतिहासांत तेथील गव्हर्नर जनरलला पार्लमेंट बरखास्त करण्याची तीन वेळां विनंति करण्यांत आली होती. परंतु ती मान्य करण्याचे ऐवजीं, प्रत्येक वेळीं त्यानें इतर कोणत्या तरी मुत्सद्द्यास प्रधानमंडळ बनविण्याची आज्ञा केली, व तो प्रयोग यशस्वी देखील झाला. ऑस्ट्रेलियांत जबाबदार पद्धतीचा हा एक सिद्धांत समजला जातो कीं, पार्लमेंट बरखास्त करण्यास मंजूरी देण्यापूर्वी गव्हर्नरानें विद्यमान पार्लमेंटांत काम चालविण्याचे शक्य ते प्रयत्न केले पाहिजेत. राज्याचें काम चालविणें हें गव्हर्नरचें आद्य कर्तव्य असल्यामुळें, पार्लमेंटच्या बरखास्तीस संमति देण्याच्या ऐवजीं प्रतिनिधिसभेंत प्रबळ असलेल्या दुसऱ्या एखाद्या पक्षाचे पुढाऱ्यास बोलावून त्यास प्रधानमंडळ बनविण्याची आज्ञा करण्याची नेहमींचीं वहिवाट आहे. प्रस्तुत प्रसंगीं विद्यमान पार्लमेंटांत विरुद्ध पक्षास बहुमत मिळणार नाहीं असें मानण्यास मुळींच जागा नव्हती.

मि. कुक्स यांनीं पार्लमेंट बरखास्त करण्यास सांगितलें असतां त्यांची सल्ला मान्य करण्यांत येऊं नये, याकरितां मि. ह्यूजेस यांनीं दाखविलेल्या कारणापेक्षां आणखी एक सबळ कारण होतें तें असें. दोन्ही सभांच्या बरखास्तीची सल्ला गव्हर्नर जनरलनें अमान्य केली असती, तर प्रधानमंडळानें राजीनामा दिला असता, व नंतर मजूरपक्षाचें प्रधानमंडळ अधिकारावर आलें असतें. या पक्षासही पार्लमेंटांत मताधिक्य न मिळतें, तर त्यासही पार्लमेंट बरखास्त करण्याविषयीं विनंति करावी लागली असती. परंतु ही बरखास्ती पार्लमेंटच्या दोन्ही शाखांची न होतां, केवळ एकाच शाखेची म्हणजे प्रतिनिधींच्या सभेची झाली असती. वरिष्ठ सभेंत मजूरपक्षाचें प्राबल्य पूर्वीपासून होतेंच, व प्रतिनिधिसभेच्या नवीन निवडणुकींत त्याचीच सरशी झाली असती याबद्दल शंका नव्हती. १९१३ सालीं निवडणूक झाली होती ते वेळीं, वरिष्ठ

सभेच्या ज्या १८ जागा भरावयाच्या होत्या त्यांपैकीं मजूरपक्षानें ११ बळकावल्या होत्या, व म्हणून वरिष्ठ सभेस ज्या पक्षानें काबीज करून ठेविलें होतें त्याच पक्षाची प्रतिनिधिसभेंतही सरशी होईल, अशी आशा करण्यास सबळ कारण होतें.

ऑस्ट्रेलियांत जबाबदार पद्धतीचे जे प्रघात पडले होते त्यांकडे लक्ष देतां, १९१४ सालीं तेथील गव्हर्नर जनरलनें मि. कुक्स यांची विनंति अमान्य करून मजूरपक्षास प्रधानमंडळ बनविण्याची आज्ञा करावयास पाहिजे होती. ही सर्व परिस्थिति लक्षांत घेतां, सर डोनॅल्ड मन्रो फर्ग्युसन या गव्हर्नर जनरलांनीं दोन्ही सभांच्या बरखास्तीस मंजुरी दिली, यावरून एकच गोष्ट सिद्ध होते; ती ही कीं, इंग्लंडमधील जबाबदार पद्धतीच्या सर्व नियमांचें तंतोतंत अनुकरण करावें असा त्यांनीं आपल्या मनाशीं निश्चय केला असावा. म्हणून, सर डोनॅल्ड फर्ग्युसन यांच्या या कृतीमुळें वसाहतींतील जबाबदार पद्धतीच्या तत्त्वानें एक वरची पायरी गाठली, असें म्हणावयास हरकत नाहीं.

२ कायद्यासंबंधांत गव्हर्नरची जबाबदारी.

गव्हर्नरनें प्रधानांची सल्ला ग्रहण केली पाहिजे हा सामान्य नियम आहे. परंतु या नियमास कांहीं अपवाद आहेत. त्यांतील एकाचा आतांपावेतों विचार करण्यांत आला. वरील सामान्य नियमास आणखी एक अपवाद आहे तो असा. प्रधानांनीं दिलेली सल्ला बेकायदेशीर आहे व ती स्वीकारली असतां कायद्याचा भंग होईल, असें गव्हर्नरास वाटल्यास ती सल्ला आमान्य करणें हें त्याचें कर्तव्य असतें. गव्हर्नरास कायद्याचें पालन करावें लागतें. तसें न केल्यास त्याजवर दिवाणी अगर फौजदारी दावा देखील लावतां येतो. त्यास दिलें जाणारें आज्ञापत्र व कमिशन यांमध्यें तर बेकायदेशीरपणाच्या नुसत्या संशयापासून देखील अलिप्त राहण्याचें महत्त्व त्याजवर अगदीं स्पष्टपणें ठसविलेलें असतें.

प्रधानांनीं दिलेला सल्ला बेकायदेशीर असल्यास, तो गव्हर्नरानें अमान्य केला पाहिजे याचें कारण असें. वसाहतीचा राज्यकारभार लोकांच्या इच्छेनुसार चालविणें हें गव्हर्नरचें कर्तव्य असतें. या इच्छा पद्धतशीर रीतीनें (Constitutionally) माहीत करून घेण्याचे दोन मार्ग असतात; एक वसाहतींतील कायदेमंडळाचे द्वारा, व दुसरा या कायदेमंडळाच्या विश्वासास पात्र असलेल्या तेथील प्रधानमंडळाचे द्वारा. परंतु प्रधानमंडळास आपले अधिकार कायदेमंडळापासूनच प्राप्त होत असल्यामुळें

या दोहोंपैकीं कायदेमंडळ हीच अधिक श्रेष्ठ संस्था होय. राष्ट्रीय इच्छा व्यक्त करून दाखविणारी आदरजनक व अधिकारयुक्त वाणी कायदेमंडळाचीच असते; व गव्हर्नर आणि त्याचे प्रधान यांचें वर्तन ज्या सामान्य नियमांना अनुसरून व्हावयास पाहिजे, ते सामान्य नियम सर्व स्वतंत्र देशांत तेथील कायदेमंडळानें घालून दिलेले असतात. या नियमांची बजावणी करण्याची वेळ आली असतां, एक्झेक्युटिव्ह सरकारचे कौन्सिल–कार्यकारी कौन्सिल–हें सामान्य जनसमूहाच्या इच्छेचें द्योतक आहे, असें गव्हर्नरास मानण्याची मोकळीक असते. परंतु कायद्याप्रमाणें गव्हर्नरास जें करणें भाग आहे त्याहून निराळेंच कांहीं तरी करण्याची प्रधानांनीं सल्ला दिली, तर कायदेमंडळानें विचारपूर्वक केलेल्या नियमांचें बंधन त्यास प्रधान-मंडळाच्या सल्ल्यापेक्षां अधिक मानलें पाहिजे. प्रधानमंडळाकडे कायद्यास गुंडाळून ठेवण्याचें काम नसून कायद्याच्या बजावणीचेंच काम दिलेलें असतें. अर्थात् प्रधानांच्या सल्ल्यापेक्षां कायद्याच्या स्पष्ट निर्णयास गव्हर्नरनें अधिक मान दिला पाहिजे, हें उघड आहे. परंतु यास देखील अपवाद आहे. कायद्याचें अतिक्रमण होणें कायदेमंडळास संमत होईल अशी गव्हर्नरची सकारण खात्री झाल्यास, त्यास कायद्याचें अतिक्रमण करितां येतें. अशी परिस्थिति दोन प्रकारें उत्पन्न होऊं शकते. ज्या वेळीं कोणत्याही नियमांचें परिपालन करण्याची आवश्यकता राहत नाहीं अशा संकटसमयाचें दडपण शिरावर येऊन पडल्यास, कायदेमंडळास कायद्यांचें अतिक्रमण करणें संमत होईल असें मानणें युक्त होय. किंवा याहून कमी अडचणीच्या प्रसंगीं देखील, कायदेमंडळानें पूर्वी मंजूर न केलेला एखादा विवक्षित खर्च करण्यास कांहीं खास कारणें असलीं, तर तो खर्च कायदेमंडळास मान्य होईल असें गव्हर्नरनें मानण्यास हरकत नसते.

कायद्याचा भंग होण्याचा प्रसंग बहुधा अशा रीतीनें उत्पन्न होतो; सर्व वसाहतींत असा एक कायदा आहे कीं कोणतीही खर्चाची रक्कम खजिन्यांतून दिली जाण्यापूर्वी त्यासंबंधींच्या हुकुमावर गव्हर्नराची सही असावी लागते, व अशा हुकुमावर सही करितांना सही करणें योग्य आहे किंवा नाहीं हें त्यानें स्वतंत्रपणें विचार करून ठरविलें पाहिजे. एखादे वेळीं प्रधान पार्लमेंटच्या बरखास्तीची सल्ला देतात व ती गव्हर्नरास मान्यही होते. परंतु पार्लमेंटची बरखास्ती व त्यानंतर होणारें अधिवेशन यांमधील अवकाशांत सरकारी काम चालविण्यासाठीं प्रधानमंडळा-जवळ पुरेसा पैका शिल्लक नसतो. अशा वेळीं प्रधानमंडळानें सदरील खर्चाकरितां

लागणाऱ्या रकमा कायदेमंडळाकडून मंजूर करवून घेतल्याखेरीज पार्लमेंट बरखास्त करावयाचेंच नाहीं असा नियम केल्यास, त्यामुळें पार्लमेंट मुळींच बरखास्त करितां यावयाचें नाहीं हें उघड आहे. पार्लमेंट बरखास्त झाल्यास सभासदांस आपल्या जागांस मुकावें लागून नवीन निवडणुकीचा त्रास सोसावा लागत असल्यामुळें, ते पार्लमेंटच्या बरखास्तीस आपली संमति मुळींच देणार नाहींत व पार्लमेंटची बरखास्ती ही अशक्यप्राय गोष्ट होईल. आस्ट्रेलियांतील पोट वसाहतींमध्यें प्रधानमंडळाची वारंवार अदलाबदल होत असते, व तेथें पार्लमेंट बरखास्त करण्याचे प्रसंग अनेक वेळां उद्भवतात. तेथें यासंबंधीं असा प्रघात पडला आहे कीं, कायदेमंडळानें खर्चाची रक्कम मंजूर केलेली नसली तरी गव्हर्नर खर्चाच्या वॉरंटावर सही करितो, व पुढील अधिवेशनांत आगाऊ झालेला खर्च मंजूर करण्यांत येतो. ही चाल अनिष्ट व बेकायदेशीर आहे यांत शंका नाहीं. तथापि ती ऑस्ट्रेलियांतील वसाहतींच्या इतकी अंगवळणी पडली आहे कीं, बरेच दिवस तरी ती तेथें नाहींशी होण्याची आशा करावयास नको. तथापि शक्य तोंपावेतों कायद्याचा भंग होऊं न देणें हें गव्हर्नरचें कर्तव्य होय. यासंबंधींचें उत्कृष्ट ऐतिहासिक उदाहरण म्हणजे व्हिक्टोरिया वसाहतीचे गव्हर्नर सर चार्ल्स डार्लिंग यांचें होय. त्यांचे कारकीर्दींत त्यांचे हातून अत्यंत बेकायदेशीरपणाचें वर्तन घडलें. त्यांचे कारकीर्दींत कायदेमंडळांतील वरिष्ठ आणि कनिष्ठ सभा यांमध्यें विरोध पडला होता, व त्यामुळें खालील सभेच्या द्रव्यविषयक सूचना वरिष्ठ सभेंत मंजूर होईनात. सर चार्ल्स डार्लिंग यांनीं केवळ खालील सभेच्या ठरावावरून कराची वसुली करण्याबद्दल व नवीन कर्ज काढण्याबद्दल मंजुरी दिली, व कायद्याच्या संमतीवांचून सरकारी अंमलदारांस त्यांचे पगार वांटले. या तीनहि गोष्टी बेकायदेशीर होत्या. या व आणखी कांहीं इतर कारणांवरून गव्हर्नरास परत बोलावण्यांत आलें. त्यामुळें, गव्हर्नर डार्लिंग यांचें उदाहरण पुढील गव्हर्नर केव्हांहि विसरणार नाहींत असें झालें आहे.

प्रकरण तिसरें.

अंमलबजावणीसरकार (पुढें चालू.)

१ प्रधानमंडळ.

वसाहतींतील कॅबिनेटपद्धति हुबेहुब इंग्लंडच्या नमुन्यावर रचण्यांत आली आहे. तेथें बारीकसारीक बाबतींतहि इंग्लंडमध्यें असलेल्या नियमांचें अनुकरण करण्यांत येतें. स्वतंत्र व नवीन धर्तीवर असे प्रयोग तेथें फारच थोडे झाले आहेत व तेहि महत्त्वाचे आहेत असें नाहीं.

प्रधानमंडळाची रचनाः—इंग्लंडमध्यें प्रतिनिधिसभेची निवडणूक झाल्यानंतर, तिजमध्यें ज्याचें वर्चस्व झालें असेल त्या पक्षाच्या पुढाऱ्यास राजा बोलावतो व त्यास कॅबिनेट बनविण्याची आज्ञा करितो. त्यानें कॅबिनेट तयार केल्यावर त्यास मुख्य प्रधानाची जागा देण्यांत येते. अशा रीतीनें प्रधानमंडळाची नेमणूक प्रतिनिधिसभेंतील बहुसंख्याक पक्षांतून व्हावयाची असते. कोणत्या पक्षाच्या प्रधानमंडळानें अधिकारारूढ व्हावें याचा निर्णय करण्याचा अधिकार इंग्लंडप्रमाणेंच वसाहतींतही वरिष्ठ सभेला नसून प्रतिनिधिसभेकडेच असतो. वरिष्ठ सभेची घटना कोणत्याहि तत्त्वावर—लोकनियुक्त तत्त्वावर देखील—झालेली असली, तरी प्रधानमंडळाचें अस्तित्व प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतावरच अवलंबून असलें पाहिजे हा नियम आतां वसाहतींतहि निश्चितपणें स्थापित झाला आहे. यास दोन कारणें आहेत. द्रव्यविषयक सूचना उपस्थित करण्याचा हक्क प्रतिनिधिसभेकडे असल्यामुळें ज्या प्रधानमंडळास तिचें पाठबळ नसेल त्यास राज्यकारभार चालविणें अगदीं अशक्य असतें. दुसरें कारण हें आहे कीं, आस्ट्रेलियांतील मध्यवर्ती सरकार वगळलें, तर इतर कोणत्याहि वसाहतींतील वरिष्ठ सभेंत प्रतिनिधिसभेप्रमाणें लोकसत्तेचें प्रावल्य नसतें. ऑस्ट्रेलियांतील वरिष्ठ सभा मात्र प्रजासत्ताक तत्त्वाची कैवारी आहे. परंतु या सभेनें देखील प्रधानमंडळें बनविण्याचा व नाहींशीं करण्याचा अधिकार आपणास असावा अशी मागणी अद्याप केली नाहीं.

मुख्य प्रधानाची नेमणूकः—इंग्लंड आणि वसाहती यांमध्यें मुख्य प्रधानाची नेमणूक एकाच प्रकारें करण्यांत येते. इंग्लंडमध्यें मुख्य प्रधान निवडण्याचा हक्क राजाकडेच असतो. परंतु निवड करण्याची मोकळीक राजास असली, तरी पार्लमेंटांतील बहुसंख्याक पक्षाच्या अग्रगण्य पुढाऱ्यास ही जागा देण्याची वहिवाट पडल्यामुळें, त्याच्या निवडीचें क्षेत्र अगदीं संकुचित झालेलें असतें. वसाहतींतहि मुख्य प्रधान नेमण्याचा हक्क निःसंशयपणें गव्हर्नराकडेच असतो. १८५६ सालीं कानडामध्यें गव्हर्नर हेड यांस त्यांच्या विद्यमान प्रधानाकडून नवीन प्रधानांच्या नेमणुकीसंबंधीं सल्ला देण्यांत आला, त्या सल्ल्याचा त्यांनीं स्वीकार केला. परंतु त्यांनीं त्या वेळीं हेंहि स्पष्ट सांगितलें कीं, या बाबतींत प्रधानांच्या सल्ल्याचा स्वीकार करण्याची मजवर कोणत्याहि प्रकारची जबाबदारी नाहीं. त्याचप्रमाणें १९०८ सालीं ऑस्ट्रेलियांतील प्रतिनिधिसभेच्या स्पीकरनें मुख्य प्रधानाची नेमणूक गव्हर्नराच्या एकट्याच्या हातांतील गोष्ट आहे व तिजसंबंधीं प्रधानांचा सल्ला ऐकण्याचा त्याजवर मुळींच भार नसतो, असें आपलें मत दिलें. यासंबंधीं दुसरी एक लक्षांत ठेवण्याजोगी गोष्ट ही आहे कीं, स्थानच्युत होणारा मुख्य प्रधान, गव्हर्नराकडून विचारपूस झाली नसतांहि, आपली जागा सोडतेवेळीं ती कोणास देण्यांत यावी, याबद्दल कित्येक वेळां सूचना करितो. ही सूचना गव्हर्नर नेहमीं जरी अमान्य करीत नाहीं, तरी कधीं कधीं तो ती मंजूर करीत असतो. यामुळें, राजकीय डावपेंचाचे कामीं तिचा उपयोग करून घेतल्याचें एक उदाहरण १९०९ सालीं तास्मानियामध्यें घडून आलें. सर एडवर्ड ल्यूइस हे तेथील मुख्य प्रधान असतांना, त्यांची जागा मिळवूं पाहणाऱ्या त्यांच्या पक्षांतील कांहीं लोकांकडून त्यांस त्रास होत असे. आपल्या पक्षांतील या त्रासदायक सभासदांस वठणीवर आणण्याकरितां, त्यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला, व पुढील मुख्य प्रधानाच्या जागेकरितां त्या सभासदांपैकीं कोणाचें नांव न सुचवितां मजूरपक्षाच्या पुढाऱ्याचें नांव सुचविलें. परंतु मजूरपक्षास बहुमत नसल्यामुळें त्यास काम चालवितां येईना. मध्यंतरीं आपणांस मुख्य प्रधानाची जागा मिळण्याची आशा नाहीं अशी खात्री होऊन, ल्यूईस यांच्या पक्षांतील असंतुष्ट लोक त्यांस सामील झाल्यामुळें, ल्यूईस यांस मुख्य प्रधानाची जागा देण्यांत आली.

उपप्रधानांची नेमणूकः—वर सांगितल्याप्रमाणें मुख्य प्रधानाची नेमणूक गव्हर्नरच्या हातीं असली, तरी कॅबिनेटमधील इतर प्रधानांच्या नेमणुकीचें काम

मुख्य प्रधानाकडेच असतें. यास ऑस्ट्रेलियांत मात्र दोनदां अपवाद घडून आले. तेथें १९०८ व १९१० मध्यें मजूरपक्ष प्रबळ असतां प्रधानमंडळांत ज्यांचा समावेश व्हावयाचा, अशा लोकांची निवड त्या पक्षानें स्वतःच केली व त्यांजमध्यें हुद्दे वांटण्याचें काम मुख्य प्रधानाकडे सोंपविलें. परंतु त्या वेळीं दैवयोगानें मुख्य प्रधानास पाहिजे होते तेच लोक निवडून आले होते.

मुख्य प्रधानानें इतर प्रधानांच्या नेमणुकी करितांना पार्लमेंटांतूनच निवड केली पाहिजे कीं काय, यासंबंधीं निरनिराळ्या वसाहतींच्या कायद्यांमध्यें थोडाबहुत फेरफार आहे. उदाहरणार्थ कानडांतील कांहीं प्रांतिक सरकारांतील कार्यकारी कौन्सिलरांची निवड पार्लमेंटांतूनच झाली पाहिजे, असें मुळींच बंधन नाहीं. ऑस्ट्रेलिया आणि दक्षिण आफ्रिका येथील मध्यवर्ती कॅबिनेटमधील प्रधान पार्लमेंटचे सभासद नसल्यास, त्यांना आपली निवडणूक करवून घेण्यास तीन महिन्यांची मुदत देण्यांत आली आहे. कायदेशीर बंधनाच्या या शिथिलतेमुळें, कधीं कधीं पार्लमेंटचा सभासद नसणारा मनुष्य प्रधानांच्या जागीं नेमलेला दिसून येतो. परंतु अशीं अपवादभूत उदाहरणें सोडलीं, तर पार्लमेंटांतून प्रधानांची निवड करण्याचा परिपाठ आहे असें म्हटलें असतां चुकीचें होणार नाहीं. कायदेमंडळांतील उभय सभांपैकीं प्रत्येक सभेंत सर्व काम यशस्वी रीतीनें चालविण्याकरितां जितके प्रधान पाहिजेत, तितके त्या त्या सभेंतून निवडणें इष्ट असतें; परंतु वरिष्ठ सभेंतून निवडण्यांत येणाऱ्या प्रधानांची संख्या दिवसेंदिवस वाजवीपेक्षां अधिक कमी होत असून प्रधानांचा मुख्य भरणा दुय्यम सभेंतूनच झालेला दिसून येतो. उदाहरणार्थ १९१० सालीं ऑस्ट्रेलियाच्या मध्यवर्ती सरकारांत तीन प्रधान वरिष्ठ सभेचे सभासद असून, सात खालच्या सभेंतून नेमण्यांत आले होते; व न्यू साउथ वेल्समध्यें दोन प्रधान वरच्या सभेंतील असून आठ खालच्या सभेंतील होते. परंतु वरिष्ठ सभेचें महत्त्व किती कमी लेखण्यांत येतें, याचा अजमास केवळ आंकड्यावरून होणें शक्य नाहीं. कारण कीं, वरच्या सभेंतून नेमण्यांत येणाऱ्या प्रधानांपैकीं एकजण तर प्रधानमंडळांतील कोणी गैरहजर राहिल्यास त्याचे जागीं काम करण्याकरितां ह्मणूनच केवळ बिनपगारी नेमलेला असतो. या व्यवस्थेमुळें वरिष्ठ सभेचें राज्यकारभारांतील वजन कमी होत चाललें आहे. याकरितां वरिष्ठ सभेंतून अधिक प्रधानांची नेमणूक करण्यांत यावी, असें तेथील सभासदांचें मागणें आहे. परंतु तिकडे कोणीं लक्ष पुरविल्याचें दिसून

येत नाहीं. उलटपक्षीं १९१० मध्यें साउथ ऑस्ट्रेलियांत मजूरपक्ष प्रबळ झाला तेवेळीं त्यानें वरिष्ठ सभेपुढें कोणतेंही कामकाज आणण्याचें नाकारलें. १९१० सालीं न्यू साउथ वेल्स या वसाहतींत हाच प्रकार घडून आला.

कॅबिनेटमधील प्रधानांची संख्या सर्वच वसाहतींमध्यें सारखी दिसून येत नाहीं. परंतु बिनपगारी प्रधान नेमण्याची एक चमत्कारिक पद्धत वसाहतींमध्यें दिसून येते. या प्रधानांना कॅबिनेटमधील इतर प्रधानांप्रमाणेंच सर्व हक्क असतात. परंतु ज्या हुद्द्यांना पगार असेल, असा कोणताही हुद्दा त्यांस दिलेला नसतो. कायदेमंडळांतील ज्या सभेंतून त्यांची निवड झाली असेल, त्या सभेंतील वादविवादांत त्यांना सरकारी प्रधान या नात्यानें काम करितां येतें, व एखादा प्रधान गैरहजर असल्यास त्यांना त्याचें कामहि चालवितां येतें. ही व्यवस्था सोइस्कर असून तिची उपयुक्तता अधिकाधिक दिसून येत आहे. वसाहतींचा विस्तार मोठा असल्यामुळें, एखाद्या प्रधानास दूरच्या गांवीं जावें लागल्यास त्यास पार्लमेंटची बैठक चालू असतांना बरेच दिवस गैरहजर रहावें लागतें, व दुसऱ्या प्रधानांना आपल्या कामामुळें सवड नसते. अशा वेळीं या बिनपगारी प्रधानांचा विशेष उपयोग होतो. इंग्लंडमध्यें प्रधानाच्या गैरहजेरींत त्याचें पार्लमेंटांतील काम त्याचे सेक्रेटरी व अंडरसेक्रेटरी यांच्या वांट्यास येतें. परंतु वसाहतींतील प्रधानांना असे मदतगार नसल्यामुळें, तेथें बिनपगारी प्रधानांची योजना उपयुक्त आहे.

कॅबिनेटपद्धतिः—इंग्लंड व वसाहती यांमध्यें जी कॅबिनेटपद्धतीची राज्यव्यवस्था दिसून येते, तिची पांच विशिष्ट अंगें असतात.

(१) कॅबिनेटच्या ज्या बैठकींत राज्यकारभाराचें धोरण ठरविण्यांत येतें व महत्त्वाच्या प्रश्नांचा निर्णय करण्यांत येतो, तींत इंग्लंडमध्यें राजा व वसाहतींत त्याचा प्रतिनिधि गव्हर्नर हा हजर असतां कामा नये. हा नियम प्रथमतः इंग्लंडमध्यें पहिल्या जॉर्जचे कारकिर्दींत वॉलपोल हे प्रधान असतांना अस्तित्वांत आला. इंग्लंडमध्यें ॲन राणी आणि तिच्या पूर्वींचे राज्यकर्ते कॅबिनेटच्या बैठकीस हजर राहत. त्यानंतरचा राजा पहिला जॉर्ज हा इंग्रज नव्हता. त्यास इंग्रजी भाषेचें ज्ञान नव्हतें, व म्हणून तो कॅबिनेटमध्येंहि येत नसे. तेव्हांपासून कॅबिनेटच्या बैठकीस राजानें गैरहजर असावें असा परिपाठच पडून गेला, व तो अझूनहि तेथें चालत आहे. जबाबदार पद्धतींत हा नियम अत्यंत महत्त्वाचा असतो. कॅबिनेटच्या बैठकीस

हजर राहून तिचें धोरण ठरविण्यांत राजाचें अंग असे तोंपावेतों जबाबदारीचा थोडा तरी अंश राजाकडे येणें अपरिहार्य होतें; परंतु लोकमतानुसार काम करण्याचें पूर्ण स्वातंत्र्य प्रधानांस प्राप्त होण्यास, म्हणजे प्रधानांची जबाबदारी पूर्णपणें स्थापित होण्यास, राजाचे राज्यकारभारांत अंग नसणें हें जरूरीचें असतें. वॉलपोलच्या दीर्घकालीन कारकीर्दींत पहिल्या जॉर्जनें कॅबिनेटमध्यें हजर रहावयाचें सोडल्यापासून हा नियम तेथें पूर्णपणें स्थापित झाला. वसाहतींत देखील याच नियमास अनुसरून प्रधानमंडळाचें धोरण ठरविणें आणि इतर महत्त्वाच्या गोष्टी प्रधानांच्या खाजगी बैठकींत उरकण्यांत येतात व त्यांत गव्हर्नर हजर नसतो.

(२) कॅबिनेटपद्धतीचें दुसरें अंग हें आहे कीं, ज्या पक्षाची सरशी असेल त्याच पक्षाच्या मताची कॅबिनेट असावी. पक्षभेदाखेरीज हा नियम अस्तित्वांत येणें शक्य नसतें. पार्लमेंटमधील बहुसंख्याक पक्षाचीं जीं मतें असतील तींच कॅबिनेटचीं असावींत, यासाठीं सदरील बहुसंख्याक पक्षांतूनच कॅबिनेटमधील प्रधानांची निवड करितात, आणि हे प्रधान वरिष्ठ अथवा कनिष्ठ सभेचे सभासद असावे लागतात.

(३) वरील नियमापासून ओघानेंच तिसरा नियम प्राप्त होतो तो असा कीं, प्रधानमंडळामध्यें भिन्न प्रकारचीं राजकीय मतें असणारे सभासद असतां कामा नये. उदाहरणार्थ, कांहीं सभासद उदारमतवादी (liberal) तर कांहीं पुराणमतवादी (conservative) नसावेत. पार्लमेंटांत प्रबळ असलेल्या पक्षांतून जर सर्व प्रधानमंडळ निवडण्यांत आलें, तर त्यांतील सर्वजणांचीं राजकीय मतें एकसारखीं असावयाचींच. कधीं कधीं भिन्न पक्षांतील लोकांचें कॅबिनेटमध्यें मिश्रण होतें. परंतु असले संयुक्त पक्ष आपलीं भिन्न मतें एकीकडे ठेवून त्या वेळेपुरतें सर्वसाधारण मतांच्या पायावरच आपलें सामान्य धोरण ठरवितात.

(४) कॅबिनेटपद्धतीचें चवथें लक्षण म्हणजे संयुक्त जबाबदारीचें (collective responsibility) होय. इंग्लंडमध्यें हें तत्त्व आतां पूर्णपणें रूढ झालें आहे. पूर्वी तेथें देखील प्रत्येक प्रधान आपापल्या खात्यापुरताच व्यक्तिशः जबाबदार असे. परंतु हळू हळू ही प्रधानांच्या वैयक्तिक जबाबदारीची कल्पना नाहींशी होऊन, त्याऐवजीं कॅबिनेटची संयुक्त जबाबदारी स्थापित झाली. प्रत्येक खात्यांतील धोरण सर्व कॅबिनेट मिळून ठरवितें, व त्यामुळें कोणत्याहि खात्यांतील धोरण हें सर्व कॅबिनेटला बंधनकारक असतें. कॅबिनेट ही एक व्यक्ति समज-

ण्यांत येते, व निरनिराळे प्रधान या व्यक्तीच्या केवळ निरनिराळ्या अवयवां-प्रमाणें असतात. कोणताहि प्रधान प्रधानमंडळाच्या सर्वसामान्य मताखेरीज दुसरें मत व्यक्त करूं शकत नाहीं. यामुळें कॅबिनेटचे सर्व प्रधान एकदमच अधिकारारूढ किंवा पदच्युत होतात. परराष्ट्रीय प्रधानानें खलिता पाठविण्यांत चूक केली, तर त्याचें फळ जमाखर्चावर अधिकृत असणाऱ्या प्रधानास भोगावें लागेल; व युद्ध-मंत्र्यानें चूक केली, तर त्याबद्दल अंतर्गत व्यवस्थेवर देखरेख ठेवणाऱ्या प्रधानास आपल्या जागेस मुकावें लागेल. अशा रीतीनें कॅबिनेट ही व्यष्टीरूप नसून समष्टीरूप आहे, व राजासमोर किंवा पार्लमेंटसमोर आपलें धोरण मांडतांना तें तिनें एकमतानें मांडलें पाहिजे. कॅबिनेटमधील प्रधानांचीं वैयक्तिक मतें कांहींहि असोत, तीं त्यांना राजासमोर किंवा पार्लमेंटसमोर व्यक्तिशः मांडतां येत नाहींत. वसाहतींमध्यें कॅबिनेट-पद्धतीचा विकास पूर्णपणें झाला नसल्यामुळें, कॅबिनेट ही एकात्मक आहे, अशी जाणीव तेथें अझून उत्पन्न झालेली नाहीं. इ. स. १९०७ मध्यें ऑस्ट्रेलियाचा मुख्य प्रधान आजारी असतांना दोन उपप्रधानांत उघड उघड भांडण झालें, व त्यांतील एकानें राजीनामा दिला. परंतु तेथील पूर्वपरंपरेचा विचार करितां, भांडण झाल्यामुळें त्यानें जागा सोडणें अपरिहार्य होतें असा लोकांचा समज नव्हता. त्यानंतर नवीन प्रधानानें राजीनामा दिलेल्या प्रधानाचें सर्व धोरण बदलून, त्याऐवजीं आपली एक नवीन योजना पुढें आणली. इंग्लंडमध्यें केवळ एखादा उपप्रधान बदलल्यामुळें त्याच्या खात्याचें धोरण बदलणें शक्य नसतें. तेथें अशा स्थितींत मुख्य प्रधानानें नवीन उपप्रधानाकडूनहि पूर्वींचेंच धोरण चालविलें असतें. परंतु व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतींत तर १९१० मध्यें खाणींवरील प्रधानानें उघडपणें असें जाहीर केलें कीं, आपण केबिनेटशीं भांडून आपला हेका चालविला.

(५) संयुक्त जबाबदारीच्या तत्त्वाशीं संबद्ध असलेलें कॅबिनेटपद्धतीचें पांचवें व शेवटलें लक्षण हें आहे कीं, मुख्य प्रधानाचें इतर प्रधानांवर वर्चस्व असतें. कॅबि-नेटचें अस्तित्व मुख्य प्रधानावर अवलंबून असतें. कॅबिनेट ही एक कमान कल्पिल्यास मुख्य प्रधान हा त्या कमानीची मध्यवर्ती शिला होय. या मध्यवर्ती दगडाच्या अभावीं कमान ढांसळून पडेल. उलटपक्षीं या दगडाचें अस्तित्व कमानीच्या खालच्या दगडावर अवलंबून असतें. इंग्लंडची शासनपद्धति अलिखित असल्यामुळें, मुख्य प्रधा-नाचें इतर प्रधानांवरील वर्चस्व त्याच्या वैयक्तिक गुणावगुणांवर, अनुभवावर व जोर-

दारपणावर अवलंबून राहील हें उघड आहे. सर रॉबर्ट पील यांचे कारकीर्दींत या वर्चस्वाचा कळस झाला होता. ते प्रत्येक खात्यावर अगदीं करडी नजर ठेवीत असत व त्यांतील सर्व काम त्यांच्या हातांत असे. मुख्य प्रधानास न कळवितां कोणत्याहि खात्यांतील महत्त्वाचें कामकाज उरकतां येत नाहीं इतकेंच नव्हे, तर नुसती योजना देखील पुढें आणतां येत नाहीं असें ग्लॅडस्टन यांनीं म्हटलें आहे. परंतु राज्यकार-भाराचें काम अलीकडे फार वाढल्यामुळें मुख्य प्रधानास प्रत्येक खात्यावर पूर्वीइतकी देखरेख ठेवतां येते कीं काय याची फार शंका आहे.

इंग्लंडचा मुख्य प्रधान आपल्या प्रधानांवर जितका अधिकार चालवितो, तितका वसाहतींतील मुख्य प्रधानास चालवितां येत नाहीं. १९०८ मध्यें व्हिक्टोरियाच्या मुख्य प्रधानानें असा नियम घालून दिला कीं, त्याच्या सहकारी प्रधानांपैकीं कोणींहि आपलें मत सरकारी रीतीनें जाहीर करण्यापूर्वीं त्याच्याशीं चर्चा करून त्याची पर-वानगी घेतली पाहिजे. परंतु हा नियम इतका नवीन होता कीं, लोकांनीं त्याबद्दल आश्चर्य व्यक्त केलें. कानडांतील सर वुइलफ्रेड लॅरियर व सर जॉन मॅकडॉनल्ड, आणि न्यू झीलंड व न्यू फाउंडलंडमधील मि. सेडन, सर जे वॉर्ड, सर रॉबर्ट बाँड आणि सर ई मॉरिस, अशा कांहीं मुख्य प्रधानांनीं वसाहतींत देखील आपल्या प्रधा-नमंडळावर वर्चस्व स्थापल्याचीं उदाहरणें असलीं, तरी तीं अपवादात्मक आहेत. सामान्य नियम हाच आहे कीं, वसाहतींतील मुख्य प्रधानास इंग्लंडच्या मुख्य प्रधानाप्रमाणें आपल्या प्रधानमंडळावर पूर्ण तावा नसतो. यामुळें वसाहतींतील प्रधानमंडळांत इंग्लंडच्या प्रधानमंडळाप्रमाणें एकतानता दिसून येत नाहीं.

प्रधानमंडळाची अस्थिरताः—इंग्लंडांत पार्लमेंटच्या सभासदांची संख्या बरीच मोठी असते. या सभासदांचे दोन मोठमोठे राजकीय पक्ष झालेले असतात. त्यांपैकीं कोणत्या तरी एका पक्षाच्या सभासदांची संख्या दुसऱ्या पक्षाच्या सभासदां-पेक्षां इतकी अधिक असते, व प्रत्येक पक्षाच्या सभासदांची आपापल्या धुरीणांच्या बाजूनें नेहमीं एकनिष्ठपणें मत देण्याची इतकी तयारी असते, कीं प्रधानमंडळाची एकदां स्थापना झाल्यानंतर त्यास बरेच दिवसपावेतों आपली जागा सोडावी लागत नाहीं व त्यामुळें त्यांना स्वतःला हवे तसे कायदे करवून घेण्याची विशेष अडचण भासत नाहीं. वसाहतींतील स्थिति मात्र याहून वेगळी आहे. एक तर तेथील पार्ल-मेंटांचा आकार बराच लहान असतो; व ज्या राजकीय प्रश्नांवर कायमचे पक्षभेद

होऊं शकतील असे प्रश्न तेथें अद्याप उपस्थित झाले नसल्यामुळें, तेथील निरनिराळ्या पक्षांचे अनुयायी आपल्या धुरीणांस एकनिष्ठपणें मदत करण्यास तयार नसतात. याचा साहजिक परिणाम असा होतो कीं, प्रधानमंडळास आपला अधिकार फार दिवस सांभाळतां येत नाहीं. शिवाय पार्लमेंटच्या सभासदांची संख्या थोडी असल्यामुळें, प्रधानांच्या बाजूचे कांहीं सभासद गैरहजर राहिल्यास त्यांना कायदे करण्यास लागणारें मताधिक्य न मिळून त्यांची धांदल उडते.

प्रधानमंडळ व पार्लमेंटची सार्वजनिक निवडणूकः—सार्वजनिक निवडणुकीचा निकाल प्रधानमंडळास प्रतिकूल झाल्यास त्यांनें तावडतोब राजीनामा द्यावा किंवा कायदेमंडळाची बैठक होईपावेतों वाट पहावी, याबद्दल वसाहतींत कोणताहि एक नियम निश्चित नाहीं. पार्लमेंटची बैठक भरवावी व तेथें अविश्वासदर्शक ठराव पास झाल्यानंतर प्रधानमंडळानें राजीनामा द्यावा अशी यासंबंधीं जुनी वहिवाट होती. इंग्लंडांतहि पूर्वी हाच प्रघात होता. परंतु इ. स. १८६८ त डिस्रायली यांनीं सार्वजनिक निवडणुकीचा निकाल प्रतिकूल झाल्याबरोबर राजीनामा दिला, व १८७४ त ग्लॅडस्टन यांनींहि त्यांचेंच अनुकरण केलें. त्यानंतर वसाहतींतहि याच कित्त्याचें अनुकरण झाल्यामुळें, कायदेमंडळांत प्रतिकूल ठराव होण्याची वाट न पाहतां तावडतोब राजीनामा देण्याची वहिवाट पडली आहे. परंतु या नियमास देखील कोठें कोठें अपवाद झालेले दिसून येतात.

निवडणुकीचा निकाल प्रतिकूल झाल्यास प्रधानमंडळानें तावडतोब राजीनामा देणें इष्ट असतें; कारण कीं, ज्या पक्षावर देशाचा विश्वास असेल त्या पक्षाच्या पुढाऱ्यांच्या हातीं राज्याचें सुकाणू शक्य तितक्या लवकर देणें श्रेयस्कर असतें. ज्या पक्षाचा सार्वजनिक निवडणुकींत पराभव झाला असेल, अशा पक्षाच्या हातीं अधिकार कायम ठेवल्यामुळें कधीं कधीं फार चमत्कारिक प्रश्न उद्भवतात. अशा पक्षाच्या प्रधानांनीं गव्हर्नरास नित्याच्या वहिवाटींत नसणारी अशी एखादी असाधारण गोष्ट करावयास सांगितल्यास, गव्हर्नरनें त्यांच्या सल्ल्याप्रमाणें चालावें किंवा नाहीं हा त्याजपुढें मोठाच प्रश्न उपस्थित होतो. याचें एक महत्त्वाचें उदाहरण इ. स १८९६ मध्यें कानडांत घडून आलें. त्या वेळीं तेथें सर चार्ल्स टपर यांचें प्रधानमंडळ अधिकारावर होतें. परंतु त्यांचा सार्वजनिक निवडणुकींत पराभव झाल्याचें दिसून आलें, तेव्हां त्यांनीं दिलेला सल्ला मान्य अथवा अमान्य करणें हें आपण सारासार विचार

करून ठरवूं असें त्या वेळचे गव्हर्नर लॉर्ड ॲबर्डीन यांनीं सांगितलें. कानडाच्या वरिष्ठ सभेंतील जागा सरकारी नेमणुकीनें भरत असतात. त्यांपैकीं कांहीं जागा त्या वेळीं रिकाम्या असल्यामुळें सर चार्लस टपर यांनीं या रिकाम्या जागांबद्दल कांहीं नांवें गव्हर्नरास सुचविलीं, परंतु या सूचना गव्हर्नराकडून फेंटाळून लावण्यांत आल्या. याचें कारण असें होतें कीं, सर चार्ल्स टपर यांच्या पक्षाचा पराभव झाला असल्यामुळें, त्यांस अधिकारारूढ प्रधानमंडळाचे सर्व हक्क वापरूं देण्याची गव्हर्नर लॉर्ड ॲबर्डीन यांची तयारी नव्हती.

२ सिव्हिल सर्व्हिस.

इंग्लंड व वसाहती यांमध्यें जी पार्लमेंटरी पद्धति अस्तित्वांत आहे, तिजबरहुकूम प्रधानमंडळाचें अस्तित्व पार्लमेंटांतील बहुमतावर अवलंबून असतें, हें बहुमत नाहींसें झाल्यास प्रधानांस राजीनामा द्यावा लागतो. म्हणून कोणत्याही प्रधानमंडळाकडे निरंतर अधिकार राहणें शक्य नसतें. यामुळें एक नुकसान होतें तें असें कीं, कॅबिनेटमधील प्रधानांस राज्यकारभाराची अंतस्थ माहिती फार कमी प्रमाणांत होते. परंतु अलीकडील राज्यव्यवस्थेचा कारभार इतका गुंतागुंतीचा असतो कीं, अशा तऱ्हेची बारकाईची माहिती असल्याशिवाय राज्याचें गाडें सुरळीतपणें हाकणें अत्यंत मुष्किलीचें असतें. सिव्हिल सर्व्हिस या संस्थेचा उपयोग होतो तो याचमुळें. प्रधानमंडळें नश्वर असलीं तरी सिव्हिल सर्व्हिस, म्हणजे नोकरवर्ग, चिरस्थायी असतो. लिबरल, कॉन्सर्व्हेटिव्ह, यूनिऑनिस्ट, अशा रीतीनें कोणत्याहि पक्षाचीं प्रधानमंडळें एकामागाहून एक अधिकारावर आलीं, तरी सिव्हिल सर्व्हिसमधील नोकरवर्ग अधिकारावर राहून आपलें काम पूर्वीप्रमाणेंच करीत असतो. याचा परिणाम असा होतो कीं, दीर्घकाळपावेतों काम करीत राहिल्यानें नोकरवर्गांतील माणसांस राज्यकारभारासंबंधीं पूर्ण व बारकाईचें ज्ञान प्राप्त होतें; व या ज्ञानाच्या योगानें ते राज्यकारभारांत निष्णात नसलेल्या प्रधानांच्या उत्तम रीतीनें उपयोगीं पडतात. प्रधानमंडळांतील अज्ञतेचा दोष टाळण्याकरितां राज्यकारभारांत निष्णात असलेल्या लोकांचीच, म्हणजे सिव्हिल सर्व्हिसमधील नोकरांचीच, जर प्रधानांचे जागीं नेमणूक केली, तर अशी एक अडचण उपस्थित होते कीं, हे लोक आयुष्यांतील खऱ्याखुऱ्या कामकाजापासून नामानिराळे असल्यामुळें त्यांस व्यवहाराची माहिती कमी प्रमाणांत असते; व त्यामुळें राज्यकारभारांतील क्षुद्र बाबींस महत्त्व देऊन

अधिक व्यापक प्रश्नांस कमी लेखण्याकडे त्यांचा कल असण्याची भीति असते. कधीं कधीं या दोषाचा इतका अतिरेक होतो कीं, त्यामुळें अधिकारीवर्गाचें ब्युरॉक्रसी अथवा नोकरशाही हें निंदाव्यंजक नांव होऊन बसतें. म्हणून कोणत्याहि राज्यपद्धतींत वरील दोन प्रकारचे दोष टाळण्याकरितां, सिव्हिल सर्व्हिसमध्यें असणाऱ्या केवळ तज्ज्ञ लोकांकडे किंवा प्रधानमंडळांत आढळून येणाऱ्या केवळ नवशिक्या माणसांकडे संपूर्ण राज्यकारभाराचें काम न सोंपवितां, या दोहोंचा मिलाफ करणें अवश्य असतें. हा मिलाफ पार्लमेंटरी पद्धतीमध्यें साहजिकपणेंच उत्पन्न होतो. प्रधानमंडळ हें नेहमीं बदलणारें व नवशिकें असतें, तर सिव्हिल सर्व्हंट हा तज्ज्ञ व कामांत मुरलेला असतो. राज्याचें धोरण आंखण्याचें काम प्रधानमंडळाकडे असून तें कृतींत आणण्याचें काम सिव्हिल सर्व्हिसकडे असतें. वारंवार बदलणाऱ्या प्रधानांकडून सरकारी खात्यांस नवीन प्रेरणा व सुंदर कल्पना प्राप्त होतात, व सिव्हिल सर्व्हिसकडून त्यांस मूर्त स्वरूप देण्यांत येतें.

इ. स. १९०८ पावेतों कानडांतील सिव्हिल सर्व्हिसची स्थिति विशेष समाधानकारक नव्हती. त्या वर्षी या बाबतींत प्रधानमंडळावर प्रतिपक्षाकडून कडक टीका झाल्यामुळें, त्यास सर्व प्रकरणाची चौकशी करण्याकरितां एक कमिशन नेमणें भाग पडलें. या कमिशननें केलेल्या रिपोर्टांत सिव्हिल सर्व्हिसमधील अनेक प्रकारचे दोष उघडकीस आले. त्यांत असें दिसून आलें कीं, नोकरवर्गांतील जागा भरण्याकरितां कानडांत लायक उमेदवारांची एक याद करण्याची वहिवाट आहे, परंतु त्यांतून पुढें जी उमेदवाराची नेमणूक करण्यांत येते ती मात्र त्या उमेदवारानें किंवा त्याचे नातेवाईक अगर इष्टमित्र यांनीं अधिकारारूढ पक्षास राजकीय स्वरूपाची मदत केल्याबद्दल मोबदला म्हणूनच केवळ केलेली असते. व एकदां अशा रीतीनें नेमणूक झाली, तरी त्यापुढील बढती राजकीय वशिल्यावरच अवलंबून असल्यामुळें बढतीमध्यें नियमितपणा कसा तो मुळींच माहीत नसतो. सर्व वरिष्ठ जागा प्रधानांनीं आपल्या इष्टमित्रांकरितां बक्षिसादाखल राखून ठेवलेल्या असतात; व वशिल्याचे लोक कारभाराच्या शिस्तीस मुळींच जुमानत नसल्यामुळें सिव्हिल सर्व्हिसमध्यें साहजिकपणेंच अव्यवस्थितपणा माजून राहतो.

सिव्हिल सर्व्हिस कमिशनच्या रिपोर्टामुळें कानडांतील लोकांत खळबळ उडाली. याच वेळेस पार्लमेंटच्या सार्वजनिक निवडणुकीचा समय उपस्थित झाला होता;

व विरुद्ध पक्षाच्या पुढाऱ्यानें सिव्हिल सर्व्हिसमधील अन्यायांवर व्याख्यानांची मोहीम सुरू केल्यामुळें, प्रधानमंडळास त्यासंबंधीं कायदा करवून घेणें भाग पडलें. या कायद्याचे योगानें एक कायमचे सिव्हिल सर्व्हिस कमिशन नेमण्यांत येऊन, त्याजकडे उमेदवारांची परीक्षा घेऊन त्यांची लायकी ठरविण्याचा व त्याप्रमाणें बढतीसंबंधीं शिफारस करण्याचा अधिकार सोंपविण्यांत आला. ऑस्ट्रेलियांतील सिव्हिल सर्व्हिसची स्थिति याहून अधिक समाधानकारक आहे. तेथें सिव्हिल सर्व्हिसवर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार एका कमिशनरकडे सोंपविला असून, पार्लमेंटच्या दोन्ही सभांनीं एकमतानें ठराव केल्यावांचून त्यास कामावरून दूर करितां येत नाहीं.

प्रकरण चवथें.

कायदेमंडळ.

१ जोडसभेची राज्यपद्धति (bicameral government)

राज्याधिकाराचें दुसरें प्रमुख अंग ह्मणजे कायदे बनविणारें सरकार अथवा कायदेमंडळ होय. वसाहतींतील कायदेमंडळांची स्थापना इंग्लंडांतील नमुन्यावरच झालेली आहे. म्हणून ब्रिटिश पार्लमेंटप्रमाणेंच त्यांचेहि दोन विभाग असतात. त्यांपैकीं हाउस ऑफ लॉर्ड्सच्या नमुन्यावर स्थापण्यांत आलेल्या सभेस वसाहतींमध्यें सेनेट, लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिल, अपर चेंबर, सेकंड चेंबर इत्यादि नांवें असून, हाउस ऑफ कॉमन्सच्या नमुन्यावर ज्या सभेची घटना झालेली आहे त्या सभेस हाउस ऑफ कॉमन्स, हाउस ऑफ रिप्रेझेंटेटिव्हज, हाउस ऑफ असेंब्लि, लेजिस्लेटिव्ह असेंब्लि, पॉप्युलर हाउस इत्यादि नांवें देण्यांत येतात. इंग्रजी भाषेंतील या नांवांस अनुसरून आपणांस मराठीमध्यें या सभांस अनुक्रमें वरिष्ठ, वरची अगर दुसरी सभा आणि लोकसभा, प्रतिनिधिसभा, दुय्यम अगर कनिष्ठ सभा, अशीं नांवें देतां येतील. सर्व स्वायत्त वसाहतींमध्यें, म्हणजे तेथील मध्यवर्ती व स्थानिक सरकारांमध्यें देखील ही जोडसभेची पद्धति दिसून येते. कानडांतील प्रांतिक सरकारांतील स्थिति मात्र या सामान्य नियमास अपवाद आहे. कानडांतील नऊ स्थानिक सरकारांपैकीं केवळ दोन वसाहतींमध्येंच द्विभागात्मक कायदेमंडळें असून, बाकी सात सरकारांनीं एकसभात्मक पद्धतीचाच स्वीकार केला आहे.

जोडसभेची पद्धति इंग्लंडमधून वसाहतींत गेली. जोडसभेच्या पद्धतीऐवजीं कायदे बनविण्याचे सर्व अधिकार एका सभेकडेच सोंपविण्यांत यावेत, असें देखील कांहीं लोकांचें मत आहे. "वरिष्ठ सभेचा खालच्या सभेशीं मतभेद होत असेल तर ती खोडसाळ होय, व तिचें मत खालच्या सभेशीं मिळतें असेल तर ती अनवश्यक होय." परंतु या विचारसरणीस न जुमानतां बहुतेक सर्व प्रगमनशील राष्ट्रांनीं जोडसभेच्या पद्धतीचाच स्वीकार केला आहे. अनेक संस्थानांच्या एकीकरणापासून उत्पन्न

झालेल्या राष्ट्रांमध्यें संयुक्तपणाचें तत्त्व गोंवून त्यास चिरकालिक स्वरूप देण्याकरितां वरिष्ठ सभा ही एक उपयुक्त साधन असते. याचें प्रत्यंतर आपणांस अमेरिकेच्या सेनेट-सभेमध्यें उत्तम रीतीनें पहावयास सांपडतें. अमेरिकन संघामध्यें एकंदर ४५ संस्थानें अंतर्भूत होत असून, त्यांपैकीं प्रत्येकाचे दोन याप्रमाणें मध्यवर्ती सेनेटमध्यें एकंदर ९० सभासद असतात. अमेरिकन वसाहतींचा संघ ज्या वेळेस प्रथमतः बनविण्यांत आला, त्यावेळेस प्रत्येक संस्थानामध्यें स्वातंत्र्याची प्रवृत्ति विशेष जोरावर होती. यामुळ कोणत्याहि एका मोठ्या संस्थानास लहान संस्थानावर जुलूम करितां येऊं नये, अशी खात्री करून दिल्याखेरीज या स्वातंत्र्यप्रवृत्तीस आळा बसून संघ मिर्माण होणें शक्य नव्हतें. म्हणून, लहानमोठ्या सर्व संस्थानांस कायदेमंडळांतील वरिष्ठ सभेमध्यें समान प्रतिनिधि पाठविण्याचे हक्क देण्यांत आले. संयुक्त संस्थानांच्या बाल्यावस्थेमध्यें जेव्हां राष्ट्रीयत्वाचा विकास झाला नव्हता, त्या वेळीं निरनिराळ्या संस्थानांमधील ऐक्यभाव वृद्धिंगत करण्याचे कामीं सेनेटसभेचा बराच उपयोग झाला; व हल्लीं देखील सेनेटची वरील उपयुक्तता पूर्णपणें नाहींशी झाली नाहीं. अमेरिकेच्या कायदेमंडळामध्यें वरिष्ठ आणि कनिष्ठ अशा ज्या दोन सभा आहेत, त्यांपैकीं कनिष्ठ सभेचे प्रतिनिधि लोक-संख्येच्या तत्त्वावर निवडले असल्यामुळें, कनिष्ठ सभा ही सबंध राष्ट्राच्या लोकम-ताची निदर्शक असते; परंतु वरिष्ठ सभेंत प्रत्येक संस्थानाचे समान प्रतिनिधि अस-ल्यामुळें ती संस्थानांच्या भिन्न भिन्न हितसंबंधांच्या संघटनेची निदर्शक असते. त्याचप्रमाणें पूर्वीचे जर्मन साम्राज्य, आजचें स्विट्झर्लंडचें संयुक्तराष्ट्रीय राज्य व कानडा, ऑस्ट्रेलिया इत्यादि स्वायत्त वसाहती, या सर्व राष्ट्रांमध्यें देखील वरिष्ठ सभेंत संघटनेच्या तत्त्वास (federal principle) मूर्तस्वरूप आलेलें दिसून येतें.

अनेक संस्थानांच्या संघटनेनें जें राष्ट्र उद्भवतें त्यांत त्या संस्थानांमधील ऐक्य-भाव कायम राखण्याचें व वृद्धिंगत करण्याचें वरिष्ट सभा ही एक उपयुक्त साधन आहे, हें वरील राष्ट्रांच्या उदाहरणापासून व्यक्त होतें. परंतु इंग्लंड, फ्रान्स, इत्यादि युरोपांतील बहुतेक सर्व एकंतत्री राष्ट्रें अशा तऱ्हेनें निर्माण झालीं नसतांही, त्यांनीं देखील याच पद्धतीचा स्वीकार केला आहे ही गोष्ट विसरतां कामा नये. इंग्लंडमध्यें प्रथमतः द्विसभात्मक कायदेमंडळ होतें. परंतु इ. स. १६४९ पासून १६६० पावेतों क्रॉमवेलच्या लष्करी सत्तेचा पगडा असतांना तेथील हाउस ऑफ लॉर्ड्सचा लोप होऊन एकसभात्मक कायदेमंडळाचा प्रयोग करण्यांत आला. परंतु त्या वेळच्या

पार्लमेंटानें इतकें अरेरावीपणाचें वर्तन केलें कीं, प्रतिनिधिसभेच्या उच्छृंखलतेस आळा घालण्यासाठीं कांहीं तरी निर्बंध असणें अत्यावश्यक आहे, असें खुद्द क्रॉमेवलनें देखील आपलें मत स्पष्ट व जोरदार रीतीनें बोलून दाखविलें. तराजूच्या दोन पारड्यांप्रमाणें एका सभेच्या अधिकारास समतोल असें कांहीं तरी साधन असल्याशिवाय राज्यपद्धतीमध्यें सुरक्षितता येणें शक्य नाहीं, असें त्यास जाहीर करावें लागलें. क्रॉमवेलच्या मरणानंतर इंग्लंडच्या लोकांस आपलें मत बोलून दाखविण्यास अवसर मिळाला, तेव्हां वरिष्ठ सभेची पुन्हां एकवार प्रतिष्ठापना करण्यांत आली. अशा रीतीनें एकसभात्मक पद्धतीचा प्रयोग इंग्लंडमध्यें अव्यवहार्य व अयशस्कर ठरला.

फ्रेंच लोकांचा अनुभव देखील याच प्रकारचा आहे. इ. स. १७८९ पावेतों तेथील राज्यपद्धतीचा विकास साधारण सुव्यवस्थितपणें चालला होता. परंतु १७८९ सालीं राज्यक्रांति होऊन तेथें प्रचलित असलेली राज्यपद्धति ढासळून पडली. त्यानंतर फ्रेंच लोकांनीं मनास आले तितके प्रयोग करून पाहिले. मागील १२० वर्षांची सरासरी काढली असतां, यांपैकीं कोणतीहि एक पद्धति दहा वर्षांपेक्षां अधिक काळपावेतों टिकल्याचें दिसून येत नाहीं. फ्रेंच लोकांच्या या सर्व प्रयोगांसंबंधीं विचार करण्याचें आपणांस प्रयोजन नाहीं. एवढें सांगितलें म्हणजे पुरें कीं, इ. स. १७९३ मध्यें तेथील कायदेमंडळ एकसभात्मक होतें, १७९५ मध्यें त्याचें जोडसभेमध्यें रूपांतर झालें, व १७९९ मध्यें तर तीन सभांचा देखील प्रयोग करण्यांत आला. परंतु या व इतर प्रयोगांनंतर १८७५ सालीं तेथें जी शासनपद्धति अस्तित्वांत आली व जी अझूनपावेतों देखील कायम आहे, तींत अखेरीस जोडसभेच्या पद्धतीचाच पुरस्कार करण्यांत आला.

फ्रान्स व इंग्लंड या दोन देशांमध्यें एकसभात्मक पद्धतीचा जो प्रयोग करण्यांत आला, तो यशस्वी झाला नाहीं. तथापि तेवढ्यावरूनच एकसभात्मक कायदेमंडळाची पद्धति अव्यवहार्य आहे, असें सरसकट अनुमान काढणें ठीक होणार नाहीं. या दोन देशांमध्यें एकसभात्मक कायदेमंडळ ज्या वेळीं स्थापण्यांत आलें, तो काळ धामधुमीचा अतएव अपवादात्मक होता. म्हणून इंग्लंड किंवा फ्रान्स या दोन देशांमध्यें या पद्धतीच्या प्रयोगास नीट अवसर मिळाला नाहीं असें म्हणावें लागतें. तथापि आधुनिक राष्ट्रांचें मत जोडसभेच्या पद्धतीस अनुकूल दिसतें याचें प्रत्यंतर पहावयाचें असल्यास, मागील शेदोनशें वर्षांमध्यें जीं नवीन राष्ट्रें उदयास आलीं

त्यांनीं स्वीकारलेल्या पद्धतीकडे लक्ष दिलें असतां पुरेसें होईल. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांची शासनपद्धति ज्या मुत्सद्द्यांनीं निर्माण केली, ते लोक राजनीतिशास्त्रामध्यें पारंगत होते व व्यावहारिक राजकारणाचाहि त्यांस थोडासा परिचय होता. त्यांनीं देखील जोडसभेच्या पद्धतीचाच स्वीकार केला. इ. स. १८६७ मध्यें कानडांतील वसाहतींनीं आपला संघ निर्माण केला, त्या वेळीं त्यांनीं सुद्धां तेथील मध्यवर्ती सरकारांत याच पद्धतीचें अवलंबन केलें. कानडाच्या उदाहरणाविषयीं कदाचित् हा आक्षेप घेतां येईल कीं, तेथील लोकांना आपली शासनपद्धति स्वतंत्रपणें बनविण्यास पूर्ण मोकळीक नव्हती. परंतु ऑस्ट्रेलिया व दक्षिण आफ्रिका येथील वसाहतवाल्यांनीं एखादा नवीन मार्ग शोधून काढण्याचें मनांत आणिलें असतें तर त्यांस साम्राज्यसरकाराकडून हरकत घेण्यांत आली असती, असें कोणासहि ह्मणतां यावयाचें नाहीं. तथापि त्यांनीं देखील याच पद्धतीचा स्वीकार केला. या विषयासंबंधीं लॉर्ड ब्राइस यांनीं पुढील विचार प्रदर्शित केले आहेतः

राज्यपद्धतीची कोणतीहि नवीन योजना निर्माण केल्यानें जगांतील राजकीय ज्ञानाच्या भांडारामध्यें मोठी भर पडते. नवीन राज्यपद्धति बनवितांना गतकाळांत मिळालेल्या अनुभवाचा नीट विचार करावा लागतो व या पद्धतीच्या अनुभवावरून पुढील पिढ्यांस बोध प्राप्त होतो. म्हणजे, प्रत्येक नवीन राज्यपद्धतीच्या योजनेंत मागील अनुभवाचें उत्कृष्ट सार असून पुढील पिढीस तिजपासून शिक्षण मिळतें. आस्ट्रेलियांतील नवीन राज्यपद्धति ज्या लोकांनीं निर्माण केली, त्यांनीं गतकाळांतील सर्व राजकीय प्रयोगांची छाननी व तपासणी केली, त्यांमध्यें त्यांना कांहीं अनुकरणीय व कांहीं तिरस्करणीय गोष्टी आढळल्या, व त्या सर्वांपासून बोध घेऊन त्यांनीं ही नवीन घटना निर्माण केली. ऑस्ट्रेलियन वसाहतींच्या कन्व्हेन्शननें आपली सर्वांगपरिपूर्ण शासनपद्धति बनवितेवेळीं, राजकीय पुनर्घटनेचें काम पूर्वी ज्या लोकांनीं केलें होतें त्या सर्वांच्या कामगिरीवर निर्णय देऊन नवीन पिढीकरितां एक प्रयोगशाळा निर्माण केली. या निर्णयानें जोडसभेची पद्धति एकांगपद्धतीहून (unicameral) श्रेष्ठ ठरविण्यांत आली.

जोडसभेच्या पद्धतीमध्यें अत्यंत विचारणीय विषय म्हटला म्हणजे प्रत्येक सभेच्या अधिकाराचा होय. हे अधिकार समाधानकारक रीतीनें ठरविलेले नसल्यास राज्यकारभाराचें काम सुरळीतपणें चालणें अशक्य होतें. या विषयासंबंधीं तीन

अत्यंत महत्त्वाचे प्रश्न उद्भवतात. (१) कर बसविणें किंवा द्रव्यविषयक सूचना आणणें यांसंबंधीं प्रत्येक सभेचे अधिकार कोणते असावेत ? (२) इतर सामान्य कायदे बनविण्यासंबंधीं दोन्ही सभांचे अधिकार कोणते असावेत ? आणि (३) या उभय सभांमध्यें बेबनाव उत्पन्न झाल्यास कोणत्या मार्गाचें अवलंबन करावें ? वसाहतींतील कायदेमंडळांनीं या प्रश्नाचा निकाल कोणत्या रीतीनें लाविला आहे हें पाहण्यापूर्वी, ब्रिटिश पार्लमेंटमध्यें यासंबंधींचे नियम कोणते आहेत व ते तेथें कसे अस्तित्वांत आले याचा विचार केला पाहिजे. याचीं दोन कारणें आहेत. एक तर कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांच्या अधिकारांविषयीं ब्रिटिश पार्लमेंटमध्यें अनेक भानगडी उत्पन्न झालेल्या असून, ब्रिटिश पार्लमेंटचा इतिहास अत्यंत जुना असल्यामुळें या प्रश्नांचा निकाल तेथें आज जितक्या समाधानकारक रीतीनें लागला आहे तितका निदान कांहीं वसाहतींमध्यें तरी तो लागलेला दिसून येत नाहीं. म्हणून ब्रिटिश पार्लमेंटचा इतिहास आपणांपुढें ठेवल्यास वसाहतींतील पार्लमेंटांच्या उत्क्रांतीची सध्यांची अवस्था कोणती आहे हें आपणांस समजण्यास सोपें जाईल; इतकेंच नव्हे तर ती पुढें कोणत्या वळणावर जाईल याबद्दल देखील आपणांस अटकळ करितां येईल. दुसरें असें कीं, वसहातींतील पार्लमेंटांची रचना इंग्लंडच्या नमुन्यावर झाली असल्यामुळें, वसाहतींमध्यें देखील वरिष्ठ व कनिष्ठ सभांच्या अधिकारांविषयीं भानगड उपस्थित झाल्यास ब्रिटिश पार्लमेंटच्या पूर्वेतिहासाकडेच बोट दाखविण्यांत येतें. म्हणून वसाहतींतील जोडसभेची पद्धति नीटपणें समजावून घेण्याकरितां आपणांस प्रथमतः ब्रिटिश पार्लमेंटचा पूर्वेतिहास समजावून घेणें जरूरीचें आहे.

२ वरिष्ठ सभा-ब्रिटिश पार्लमेंट.

ब्रिटिश पार्लमेंट ही अत्यंत जुनाट संस्था असून आधुनिक राष्ट्रांतील पार्लमेंटांच्या जननीत्वाचा मान याच सभेस देण्यांत येतो. या संस्थेची पूर्वपीठिका अत्यंत जुन्या काळापर्यंत नेऊन ठेपविण्यांत येते. अँग्लोसॅक्सन लोकांनीं इंग्लंडवर स्वाऱ्या करून तो देश काबीज केला, त्या वेळीं अँग्लो सॅक्सन राजांच्या मदतीस वाइटेनगॅमट नांवाची एक सभा असे. तिजकडे न्याय करणें, कायदे करणें, कर बसविणें, राज्यकारभार चालविणें, युद्ध पुकारणें, तह करणें यांसंबंधींचीं कामें असत. या सभेपासूनच आधुनिक ब्रिटिश पार्लमेंटची उत्पत्ति झाली आहे. एखाद्या लहान मुलाची हळू हळू नकळत व क्रमशः

वाढ होत होत जसें त्याचें मोठ्या माणसामध्यें रूपांतर होतें, त्याचप्रमाणें इंग्लडच्या राजकीय संस्थांची वाढ झालेली आहे, असें कधीं कधीं सांगण्यांत येतें. म्हणजे तुटकपणाचा अभाव हें इंग्लंडच्या राज्यपद्धतींतील विकासाचें एक प्रमुख अंग आहे. अगदीं पूर्वींच्या काळापासून तों आजपावेतों इंग्लंडच्या राजकीय जीवनामध्यें एक प्रकारचा सुसंगतपणा दिसून येतो. इंग्लंडच्या राज्यपद्धतीमध्यें झालेल्या सुधारणा केव्हां तरी बाहेरून आणून बसविलेल्या नसून, कोणत्या तरी एखाद्या जुन्या संस्थेचें रूपांतर होऊनच त्या अस्तित्वांत आल्या आहेत. म्हणूनच ब्रिटिश पार्लमेंटचा विकास अत्यंत पद्धतशीर रीतीनें झालेला दिसून येतो. परंतु ब्रिटिश पार्लमेंट कितीहि जुनें असलें, तरी त्यास सध्यांचें स्वरूप १३ व्या शतकामध्येंच प्राप्त झालें. पहिला एडवर्ड यानें १२९५ मध्यें बोलावलेलें पार्लमेंट हें इंग्लंडचें पहिलें नमुनेदार पार्लमेंट होय.

या पार्लमेंटची स्थापना होऊन पुरीं पन्नास वर्षे झालीं नाहींत तोंच, त्याचें उमरावसभा व प्रतिनिधिसभा असे दोन विभाग पडले.

जगांतील वरिष्ठ सभांमध्यें इंग्लंडमधील उमरावांची सभा ही अनेक दृष्टींनीं एक असाधारण संस्था आहे. या सभेच्या घटनेमध्यें वंशपरंपरागत तत्त्वाचा जितका पुरस्कार केलेला आहे, तितका तो इतर कोणत्याहि वरिष्ठ सभेमध्यें केलेला आढळत नाहीं. तरी देखील या सभेंतील सर्व सभासदांची नेमणूक आनुवंशिक हक्कामुळेंच होते असेंहि नाहीं. इ. स. १९१० मध्यें उमरावसभेमध्यें ५५३ सभासद जन्मसिद्ध हक्कामुळें बसत असून इतर सभासदांची संख्या ७४ होती. इतर कोणत्याहि देशांतील वरिष्ठ सभेपेक्षां हिच्यांतील सभासदांची संख्या देखील अधिक आहे. अमेरिकन सेनेटमध्यें ९० सभासद असून फ्रेंच सेनेटमध्यें ३०० व इटॅलियन सेनेटमध्यें ४०० सभासद आहेत; परंतु ब्रिटिश पार्लमेंटच्या उमराव सभेंत १९१० मध्यें ६२७ सभासद होते. म्हणजे जगांतील इतर कोणत्याहि वरिष्ठ सभेपेक्षां इंग्लंडच्या वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची संख्या $\frac{१}{३}$ नें अधिक होती. परंतु सभासदांच्या संख्येच्या मानानें ही सभा कितीहि श्रेष्ठ असली, तरी पहिल्या प्रतीच्या राष्ट्रांमध्यें कार्यक्षमतेच्या दृष्टीनें तिचा नंबर अगदीं अखेरीस ठेवावा लागेल. १९११ च्या पार्लमेंट अक्टच्या योगानें तर तिचे अधिकार अगदींच कमी करण्यांत आले आहेत.

कर बसविणें:—१३ व्या शतकामध्यें पार्लमेंट सभा भरविण्याचा उद्देश म्हणजे राजास द्रव्यविषयक मदत करणें हाच होता. यापूर्वी राजास मिळणारा

सामान्य महसूल राज्यकारभाराच्या खर्चास बहुधा पुरेसा असे. परंतु मध्ययुगामध्यें राज्यकारभाराचे प्रीत्यर्थ होणारा खर्च अधिकाधिक वाढूं लागल्यामुळें, राजास प्रजेवर कर बसविण्याची व तो मंजूर करणारी प्रतिनिधिसभा बोलावण्याची जरुरी भासूं लागली. प्रथमतः पार्लमेंट सभा अप्रिय असे तें देखील याच कारणामुळें. मि. जेंक्स यांनीं याविषयीं खालीलप्रमाणें मनोरंजक उद्गार काढले आहेत. ते म्हणतात, "निरनिराळ्या देशांमध्यें पार्लमेंटसभा अस्तित्वांत आली तेव्हां ती मतदारांचे संघ व त्यांचे प्रतिनिधि या दोहोंसहि अत्यंत अप्रिय होती. मतदारांस ती अप्रिय असे ती यामुळें कीं, त्यांस प्रतिनिधींच्या पगाराचा खर्च द्यावा लागे. पाद्री लोकांसहि ती यासाठीं आवडत नसे कीं, या सभेच्या ऐहिक सत्तेचें वर्चस्व त्यांस रुचेना. व या सर्वांस ती नापसंत असण्याचें एक समान कारण असें होतें कीं, पार्लमेंट ही नुसती करपट्टी बसविणारी संस्था आहे असा त्यांचा समज होता. खुद्द प्रतिनिधींस देखील आपणांस निवडून देणाऱ्या मतदारांतर्फे करांस मंजूरी देण्याचें काम अत्यंत जिवावर येत असे. अशा परिस्थितींत पार्लमेंटसभेस टिकाऊ स्वरूप देण्याकरितां खुद्द राजांस अत्यंत जालिम अशा उपायांचें अवलंबन करावें लागत असे. या विधानाचें यथार्थत्व सिद्ध करण्यास इतकें सांगितलें म्हणजे पुरें कीं, जेथील राजे दुर्बळ होते अशा देशांत पार्लमेंटसंस्थेचा लवकरच लोप झाला. निरनिराळ्या देशांतील पार्लमेंटसंस्था या प्रथमतः लोकसत्तात्मक चळवळीमुळें व लोकांच्याच प्रेरणेनें उत्पन्न झाल्या ही कल्पना चुकीची आहे, हें इतिहासाच्या थोड्याश्या अध्ययनानें देखील कळून येण्यासारखें आहे."

करांची मंजूरी देणें हेंच प्रथमतः पार्लमेंटचें मुख्य काम असे. ही मंजूरी प्रथमतः उमरावसभा व प्रतिनिधिसभा अशा दोहोंमिळून देण्याचा प्रघात होता. परंतु कर बसविण्यासंबंधीं दोन्ही सभांचे विशिष्ट अधिकार कोणते हा प्रश्न प्रथमतः १४०७ मध्यें उपस्थित झाला, व तेव्हांपासून उमरावसभेच्या हक्कांची एकसारखी पायमल्ली होत चालली आहे. करांसंबंधींच्या सूचना पार्लमेंटमध्यें आणण्याचा हक्क प्रतिनिधिसभेकडेच असावा, अशी त्या वर्षींच्या प्रतिनिधिसभेनें निश्चित मागणी केली, व कर देण्याचें सामर्थ्य ज्या लोकांस अत्यंत कमी असतें त्या सर्वांचें प्रतिनिधित्व तिच्याकडेच असल्यामुळें, उमरावांकडून देखील या मागणीस हरकत घेण्यांत आली नाहीं असें दिसतें. यानंतर सुमारें २५० वर्षेंपावेतों हा प्रश्न पुन्हां उपस्थित झाला नाहीं. राजाविरुद्ध आपले हक्क प्रस्थापित करण्यामध्यें उमराव व प्रतिनिधि या दोहोंचेंहि लक्ष इतकें

पूर्णपणें गुंतलें होतें कीं, आपसांत तंटे करण्यास त्यांस सवड मिळाली नसावी. परंतु इ. स. १६६० नंतर ही स्थिति पालटली. १६६१ सालीं उमरावसभेनें वेस्टमिनिस्टर येथील रस्त्यांच्या दुरुस्तीसंबंधीं एक बिल पास करून तें प्रतिनिधिसभेकडे पाठविलें. द्रव्यबळाशिवाय अर्थात् हें काम होणें शक्य नव्हतें. प्रतिनिधिसभेनें या बिलाचा स्वीकार न करितां, सामान्य जनतेवर कर लादणारें बिल वरिष्ठ सभेमध्यें प्रविष्ट करितां कामा नये असा शेरा मारून तें परत पाठविलें. या बिलाच्या इतिहासांत आपणांस शिरण्याचें कारण नाहीं. एवढें सांगितलें ह्मणजे पुरें कीं, दोन्ही सभांमध्यें तीव्र मतभेद झाल्यामुळें, त्या बिलाप्रमाणें कायदा पास झाला नाहीं. १६६१ पासून १६७८ पावेतों हा प्रश्न अनेक वेळां पार्लमेंटमध्यें उपस्थित झाला. या १८ वर्षांच्या अवधींत १६७१ व १६७८ या दोन वर्षीं प्रतिनिधिसभेनें जे दोन ठराव केले, ते ऐतिहासिक महत्त्वाचे असल्यामुळें त्यांकडे लक्ष पुरविलें पाहिजे. १६७१ च्या ठरावामध्यें असें नमूद केलें होतें कीं, राजास प्रतिनिधींनीं द्यावयाच्या करामध्यें उमरावसभेनें फेरफार करितां कामा नये. व १६७८ मध्यें त्यांनीं हा ठराव केला कीं, वरील सर्व प्रकारचे कर देणें ही प्रतिनिधींच्या अधिकारांतील गोष्ट आहे, व अशीं सर्व बिलें प्रथमतः प्रतिनिधिसभेमध्यें आणलीं पाहिजेत. या दोन ठरावांवरून हें निष्पन्न झालें कीं, एखादी कराची सूचना प्रतिनिधिसभेकडून मंजूर झाली, तरी तिला कायद्याचें स्वरूप येण्याकरितां उमरावसभेच्या संमतीचीहि आवश्यकता असते यासंबंधीं वाद नाहीं. उमरावसभेस वाटल्यास ही संमति देण्याचें नाकारून प्रतिनिधिसभेकडून मंजूर झालेली कराची योजना फेंटाळून लावण्याचा अधिकार आहे; परंतु लोकांवर कर बसविण्याचा मात्र तिला कायद्यानें अधिकार दिलेला नाहीं. ह्मणून तिला प्रतिनिधिसभेकडून मंजूर झालेल्या कराच्या सूचनेंत कांहीं एक फेरफार अगर दुरुस्ती करण्याचाहि अधिकार नाहीं. कारण, फेरफार अगर दुरुस्ती करण्याच्या अधिकारांत नवीन कर बसविण्याच्या अधिकाराचाहि अंतर्भाव होतो. उदाहरणार्थ, एखाद्या मालावर शेकडा १० टक्के जकात बसविण्याच्या सूचनेंत शेकडा १२ टक्के जकात असावी असा फेरफार अथवा दुरुस्ती केल्यानें शेकडा दोन टक्के जकात बसविल्याप्रमाणेंच होतें.

यानंतर, वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा या उभयतांतील भांडणाचा प्रसंग इ. स. १८६१ मध्यें उत्पन्न झाला. १८६० मध्यें इंग्लंडच्या प्रधानमंडळानें कागदावरील कर काढून

टाकण्याची एक, व यामुळें खजिन्यामध्यें पडणारी तूट भरून काढण्याकरितां प्राप्ती-वरील कर वाढविण्याची दुसरी, अशा दोन सूचना पुढें आणल्या. या दोहोंतील कर वाढविण्याची सूचना वरिष्ठ सभेनें मंजूर केली, परंतु कागदावरील कर काढून टाकण्याची योजना मात्र तिनें फेंटाळून लावली. उमरावसभेचें हें कृत्य अत्यंत असमंजसपणाचें होतें. नवीन कर बसविणाऱ्या बिलास संमति देत असतां जुना कर काढून टाकणार बिल नामंजूर करून प्रजेवरील कराचा बोजा वाढविण्याचें श्रेय मात्र तिनें घेतलें. परंतु वस्तुतः अशा अधिक कराची प्रधानमंडळास मुळींच जरूर नव्हती. पुढील वर्षी ग्लॅड्स्टन यांनीं उमरावांच्या या कृत्याचा सूड उगविण्याचा निश्चय केला. त्यांनीं त्या वर्षाच्या द्रव्यविषयक सूचनांचीं निरनिराळीं बिलें न करितां, त्या सर्व एकत्रित करून त्यांचें एक भलेमोठें बिल तयार केलें; व त्यामध्यें मागील वर्षी उमरावांनीं फेंटाळून लावलेल्या कागदावरील जकात काढून टाकणाऱ्या बिलाचा समावेश करून, सामर्थ्य असेल तर हें बिल हाणून पाडा अशी त्यांनीं वरिष्ठ सभेस धमकावणी घातली.

" जमाखर्चाच्या सर्व सूचनांचें एक मोठें बिल तयार करणें, हा १८६१ सालीं इंग्लंडच्या जमाखर्चामध्यें अत्यंत महत्त्वाचा प्रश्न होता. त्यामुळें या सर्वच्यासर्व बिलाचा स्वीकार करणें किंवा तें सर्वचेंसर्व झिडकारून लावण्याचा अशक्यप्राय प्रयत्न करणें, यांपैकीं कोणत्या तरी एका मार्गाचें अवलंबन केल्याशिवाय उमरावसभेस गत्यंतर नव्हतें. हावेळपावेतों निरनिराळ्या द्रव्यविषयक सूचनांचीं निरनिराळीं बिलें तयार करण्याचा प्रघात असे; व त्यामुळें उमरावांच्या सभेस एकंदर जमाखर्चाच्या कामांत घोंटाळा उत्पन्न न करितां कोणतें तरी एखादें विवक्षित बिल हाणून पाडतां येत असे. परंतु १८६१ मध्यें करांच्या सर्व सूचना एकाच बिलांत संकलित केल्यामुळें, कनिष्ठ सभेवर वर्चस्व गाजविण्याचा वरिष्ठ सभेचा अधिकार अगदीं बिनतोड मर्यादित केला गेला. "

१८६१ ते १९०९:—या वर्षांच्या दरम्यानची स्थिति कोणत्या प्रकारची होती तें आतां पाहूं. कराचीं बिलें अमान्य करणें हा आणखी एक अधिकार वरिष्ठ सभेस राहिला होता. परंतु अशीं बिलें अमान्य करणें हा एक निर्वाणीचाच उपाय होय, व कांहीं विशिष्ट परिस्थितींतच तो वापरतां येईल, हें तत्त्व तिला संमत होतें. ही विशिष्ट परिस्थिति म्हणजे जमाखर्चाच्या योजनेंत अंतर्भूत होणाऱ्या धोरणास जेव्हां मत-दारांची संमति प्रदर्शित झालेली नसते, व तें धोरण त्यांस नापसंत होईल असें

मानण्यास बळकट कारण आहे असें जेव्हां उमरावसभेस वाटत असतें तो प्रसंग होय. अशा परिस्थितींत प्रतिनिधिसभेनें पास केलेल्या जमाखर्चाच्या बिलास मंजूरी देण्याचें उमरावसभेनें नाकारलें, तर तो प्रश्न देशाकडून सोडवून घेण्यासाठीं प्रधानमंडळास नवीन निवडणूक करावी लागेल; व नवीन निवडणुकीनंतर अस्तित्वांत आलेल्या प्रतिनिधिसभेचें जें धोरण असेल, तें उमरावसभेस स्वीकारावें लागेल. अर्थात्, वरील अधिकाराचा उपयोग नवीन निवडणुकीचे द्वारा लोकमताचा निर्णय स्पष्टपणें प्रतिबिंबित होईपावेतों बिल पास होण्याचें काम दिरंगाईवर टाकण्यापुरताच फक्त करितां येण्यासारखा असून, जमाखर्चाचें धोरण सर्वथैव अमान्य करण्याचे कामीं या अधिकाराचा उपयोग होऊं शकत नाहीं. असें न मानल्यास या विषयासंबंधींची सर्व सत्ता उमरावांकडेच जाईल. लोकसत्तेचा कल कोणत्या बाजूस आहे हें संशयात्मक असल्यास, या संशयाचें निराकरण करण्यास प्रधानमंडळास भाग पाडण्याचा अधिकार कोणत्या तरी संस्थेच्या हातीं असावा, म्हणून हा अधिकार इंग्लंडच्या राज्यपद्धतींत उमरावसभेकडे ठेवण्यांत आला होता. या अधिकारासंबंधीं दोन गोष्टी विचार करण्यासारख्या आहेत.

(१) उमरावसभेनें प्रधानांचीं जमाखर्चाचीं बिलें अमान्य करून निवडणूक घडवून आणली, तरी तिच्या योगानें जमाखर्चांतील विशिष्ट प्रश्नावरील खरें लोकमत निश्चितपणें कळूं शकतेंच असें नाहीं. कारण, सार्वजनिक निवडणुकीमध्यें कोणतीहि एक गोष्ट मतदारांपुढें प्रामुख्यानें मांडणें अशक्य असतें. त्या वेळीं इतके निरनिराळे आनुषंगिक प्रश्न उद्भवतात कीं, अमुक एका विशिष्ट प्रश्नास मतदारांची संमति मिळाली आहे कीं नाहीं हें निश्चित सांगणें कठिण असतें. परंतु रेफरेंडम करविण्यास भाग पाडण्याची सत्ता उमरावांचे हातीं नसावी, याचें याहूनहि दुसरें एक बलवत्तर कारण सांगण्यांत येतें.

(२) प्रतिनिधिसभेंत, जेव्हां उदारमतवादी पक्षाची सरशी असते त्याच वेळीं उमरावांकडून हा अधिकार वापरण्यांत येतो. हें कारण अगदीं खरें आहे, परंतु त्यास निरुपाय आहे. दुसरी सभा पाहिजे असल्यास ती नेहमीं जुन्या धोरणास चिकटून राहणारींच असावयाची. ती जर तशी नसली तर मग ती पाहिजे तरी कशाला ? अर्थात्, उमरावसभेकडून रेफरेंडमचा उपयोग लिबरल प्रधानमंडळ अधिकारारूढ असतांनाच अधिक करण्यांत यावा ही गोष्ट ओघानेंच प्राप्त होते.

१९११ सालीं पसार झालेल्या पार्लमेंट ॲक्टचे योगानें वरिष्ठ सभेचे जमाखर्चा-वरील सर्व अधिकार काढून ते प्रतिनिधिसभेकडे सोंपविण्यांत आले.

कायदे बनविणें:—पार्लमेंटसभा अस्तित्वांत आल्यानंतर देखील कायदे करण्याचा सर्व अधिकार राजाकडेच असे. कायद्यास उमरावांचीहि संमति घेण्याची वहिवाट होती, परंतु प्रतिनिधिसभेचा दर्जा या कामांत अत्यंत कमी प्रतीचा असे. याचें कारण असें होतें कीं, १३ व्या शतकांत इंग्लंड व युरोपांतील इतर देशांमध्यें ज्या प्रातिनिधिक संस्था अस्तित्वांत आल्या, त्यांचा उद्देश कायदे बनविण्याचा नसून राजास द्रव्यविषयक मदत करणें येवढाच काय तो होता. म्हणून, प्रथमतः कायदे बनविण्याचे प्रतिनिधिसभेस मुळींसुद्धां हक्क नव्हते. तथापि पुढें लवकरच कोणत्याहि कायद्यास दोन्ही सभांची संमति असली पाहिजे हा नियम अस्तित्वांत आला.

कालांतरानें ही स्थिति देखील प्रतिनिधिसभेस असह्य झाली. १६७१ व १६७५ या दोन वर्षीं तिनें जमाखर्चाच्या लढ्यांत वरिष्ठ सभेवर जय मिळविला होता, व या विजयानें शेफारून जाऊन तिनें आतां कायदे बनविण्याचे देखील वरिष्ठ सभेचे अधिकार नष्ट करण्याचा प्रयत्न चालविला. हें कार्य सिद्धीस नेण्यासाठीं तिनें टॅकिंग म्हणजे जोडसूचना अथवा संयुक्त सूचना करण्याचा उपाय शोधून काढला. जोडसूचनेची पद्धत म्हणजे एखाद्या द्रव्यविषयक बिलास सामान्य बिल जोडून त्या दोहोंची संयुक्त सूचना उमरावसभेकडे मंजूरीकरितां पाठविणें. वरिष्ठसभेस द्रव्यविषयक बिलांत फेरफार करण्याचा अधिकार नसल्यानें, ती योजना सर्वचीसर्व पसंत किंवा सर्वचीसर्व नापसंत करणें तिला भाग होतें. ती योजना पसार झाल्यास प्रतिनिधिसभेचा कार्यभाग उरकलाच. बरें ती नामंजूर झाली, तर मामूली द्रव्यविषयक सूचना पास होण्यास उशीर लागल्यानें राज्यशकट बंद पडण्याचें भय असल्यामुळें उमरावसभेवर एक प्रकारची जबाबदारी येऊन पडते. जोड सूचनेच्या योजनेसंबंधीं उमरावांचा पक्ष लॉर्ड मेकॉले यांनीं पुढीलप्रमाणें मांडला आहे.

" इंग्लंडच्या राज्यपद्धतीमध्यें कायदे बनविण्याविषयीं प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचे हक्क आम्हांस आज आहेत ते नष्ट होतील इतकेंच नव्हे, तर प्रतिनिधिसभेनें आणिलेल्या सूचना अमान्य करून कांहीं दिवसपावेतों त्या लांबणीवर टाकण्याचा हक्क देखील आम्हांस वापरतां येणार नाहीं. प्रतिनिधिसभेनें पास केलेल्या बिलांत आम्हांस

दुरुस्ती सुचवितां येणार नाहीं, त्यांविरुद्ध कारणें दाखवितां येणार नाहींत किंवा टीका देखील करितां येणार नाहीं. प्रतिनिधिसभेनें एखादें बिल पास केलें व त्या बिलास आमच्याकडून हरकत घेण्यांत येईल असें तिला वाटलें, तर तें बिल एखाद्या द्रव्यविषयक बिलास जोडण्यांत येईल. आम्हीं त्यामध्यें फेरफार केल्यास प्रतिनिधिसभेच्या अत्यंत पवित्र हक्कावर – कर बसविण्याच्या हक्कावर – आम्ही गदा घालीत आहोंत, व म्हणून आम्हांस अशा प्रकारच्या संयुक्त सूचना सर्वस्वीं स्वीकारल्या किंवा सर्वस्वीं नाकारल्या पाहिजेत असें आम्हांस सांगण्यांत येतें. बरें, आम्हीं अशा प्रकारची संयुक्त सूचना नाकारली, तर खजिन्याचें काम बंद पडतें, बँका पैसे देण्याचें नाकारतात, सैन्य बरखास्त होतें, आरमारामध्यें बंड उद्भवतें व एक देखील लष्करी तुकडी किंवा लढाऊ जहाज कामावर न राहिल्यामुळें आमचें राज्य शत्रूच्या घशांत पडण्याचें मूर्तिमान् भय पुढें उभें राहतें. द्रव्यविषयक बिलें अमान्य केल्यास अत्यंत घोर परिणाम उत्पन्न होतात यांत शंका नाहीं. तथापि अशा प्रसंगास देखील एकवार तोंड दिल्याखेरीज केवळ वादविवादात्मक सभेपेक्षां आम्हांस मुळींच अधिक हक्क राहणार नाहींत. ”

इ. स. १७०० मध्यें वरिष्ठ सभेनें जोडसूचनेस संमति दिली. परंतु त्यानंतर दोन वर्षांनीं तिनें खालीलप्रमाणें ठराव पास केला. “ द्रव्यविषयक बिलामध्यें अगदीं भिन्न विषयासंबंधींच्या दुसऱ्या एखाद्या बिलाचा समावेश करणें हें पार्लमेंटच्या नियमाविरुद्ध असून, त्यामुळें राज्यव्यवस्थेचा विनाश होण्याचें भय आहे. ” टॅकिंग अथवा संयुक्त सूचनेच्या पद्धतीचें याहून अधिक जोरदार रीतीनें खंडन करणें शक्य नाहीं. तिचे योगानें सनदशीर राज्यपद्धतीस बाध येतो असें आतां सर्व पक्षांचें मत झालें आहे, व ऑस्ट्रेलिया आणि दक्षिण आफ्रिका येथील राज्यपद्धति बनवितांना तिजविरुद्ध अगदीं स्पष्टपणें नियम करण्यांत आले.

पार्लमेंटमध्यें कायदे उपस्थित करण्याचा हक्क वापरण्याचें वरिष्ठ सभेनें अलीकडे अजीबात सोडून दिलें आहे. परंतु हा हक्क प्रतिनिधिसभेनें बळकावला नसून तो प्रधानमंडळाच्या हातीं गेला आहे. दिवसेंदिवस खाजगी सभासदानें आणिलेलें बिल – मग तें वरिष्ठ अगर कनिष्ठ सभा यांपैकीं कोणत्याहि सभेमध्यें आणिलेलें असो – पास होण्याचा संभव अगदीं स्पष्टपणें कमी होत चालला आहे.

कायद्याची वजावणी करण्याच्या हक्काप्रमाणेंच कायदे बनविण्याचा हक्क देखील प्रधानमंडळाकडेच गेला असून, टीका करणें, दुरुस्ती करणें किंवा तपासणी करणें, एवढेंच काम पार्लमेंटकडे आतां शिल्लक राहिलें आहे; व हें काम प्रतिनिधिसभेसारखेंच उमरावसभेकडूनहि उत्तम प्रकारें बजाविण्यांत येतें.

१९११ च्या पार्लमेंट ॲक्टच्या योगानें कायदे बनविण्यासंबंधीं वरिष्ठ सभेचे अधिकार कोणते, या प्रश्नाचा अखेरीस निकाल लागला. (१) आपली संमति देण्याचें नाकारून वरिष्ठ सभेस कोणताहि सामान्य कायदा (म्हणजे अर्थात् जमाखर्चाव्यतिरिक्त कायदा) दोन वर्षेंपावेतों तहकूब ठेवतां येतो; यापेक्षां तिला कांहीं एक अधिक हक्क नाहींत. (२) वरील अधिकाराखेरीज कायदे बनविण्यासंबंधीं प्रतिनिधिसभेची सत्ता अगदीं अनियंत्रित आहे. तिला कायद्यानें निश्चित केलेल्या मुदतीबाहेर आपलें जीवन वाढवितां येत नाहीं एवढेंच कायतें. (३) ही जीवनाची मुदत पांच वर्षांची आहे.

बेबनावः—पार्लमेंटच्या दोन सभांमध्यें बेबनाव उत्पन्न झाल्यास तो मिटविण्याकरितां एखादा सनदशीर उपाय अस्तित्वांत नसला, तर त्यापासून अत्यंत घोर परिणाम उत्पन्न झाल्याशिवाय राहणार नाहींत. या व आणखी कांहीं इतर कारणांकरितां राजास वरिष्ठ सभा बरखास्त करण्याचा*, किंवा नवीन उमराव निर्माण करून तिच्यांतील सभासदांची संख्या वाढविण्याचा हक्क आहे. या हक्काचा उपयोग इ. स. १७११ मध्यें ॲन राणीच्या कारकीर्दींत करण्यांत आला होता. त्या वेळीं टोरी पक्षाचें प्रधानमंडळ अधिकारारूढ होतें; परंतु वरिष्ठ सभेमध्यें व्हिग पक्षाचें प्राबल्य असल्यामुळें, प्रधानमंडळास आपल्या योजना पास करवून घेतां येईनात. म्हणून ॲन राणीनें आपल्या प्रधानांच्या मार्गांतील अडचण नाहींशी करण्याकरितां, त्यांच्या पक्षास अनुकूल असलेले कांहीं नवीन उमराव निर्माण केले. राजाचे हातून आपल्या सत्तेची पायमल्ली होण्याचा कितपत संभव आहे हें उमरावांच्या नीट प्रत्ययास आल्यामुळें, त्यांनीं आतां राजाच्या हक्कावरच गदा घालण्याचा प्रयत्न चालविला. त्या वेळीं इंग्लंडच्या राज्यपद्धतींत उमराव लोकांचें अतोनात प्रस्थ माजलें होतें. दुसऱ्या जेम्सच्या जुलमी सत्तेचा निरोध करण्याकरितां इ. स. १६८८

* "Minute of cabinet Jan. 13, 1832" quoted by Marriot on page 147.

मध्यें जी राज्यक्रांति झाली, ती या मूठभर उमराव लोकांच्या प्रयत्नानेंच घडून आली होती. त्यानंतर ॲन राणीच्या मरणानें तिच्या घराण्याचा निर्वंश झाला, तेव्हां जुन्या व जुलमी स्टुअर्ट वंशास इंग्लंडचें सिंहासन मिळूं न देतां हॅनोव्हर घराण्याची प्रतिष्ठापना करण्याचे कामींहि याच लोकांचा पुढाकार होता. अशा रीतीनें १६८८ ते १८३२ या अवधींत उमरावांची सत्ता शिखरास पोहोंचलेली होती आणि मध्यवर्ती व स्थानिक राज्यव्यवस्थेमध्यें त्यांचें अतोनात प्राबल्य वाढलेलें होतें. उमरावांच्या सत्तेस केवळ एकच प्रतिस्पर्धी उरला होता. हा प्रतिस्पर्धी म्हणजे इंग्लंडचा राजा होय. इंग्लंडच्या राजास उमरावांच्या सत्तेचा प्रतिकार करण्याचें जें सामर्थ्य होतें त्याचा प्रत्यय त्यांस १७११ मध्यें आल्यामुळें, त्यांनीं १७१९ मध्यें पीअरेज बिल नांवाचें एक बिल उपस्थित केलें. उमरावांची संख्या एका विवक्षित संख्येबाहेर वाढविण्याची राजास परवानगी नसावी हा या बिलाचा आशय होता. हें बिल पास झालें असतें, तर राज्यपद्धतीच्या रक्षणाचा एक राजमार्ग बंद झाला असता यांत शंका नाहीं. निदान तत्त्वतः तरी तेवेळीं पार्लमेंटच्या दोन्ही सभांस बरोबरीचे हक्क असल्यामुळें, त्यांमध्यें प्रसंगोपात्त बेबनाव उत्पन्न होणें अपरिहार्य होतें; व अशा भांडणाचा निकाल सामान्य निवडणुकीचे द्वारा प्रत्यक्ष लोकांकडून, किंवा राजाकडून, किंवा या दोहोंकडून करवून घेणें यांशिवाय अन्य मार्ग नव्हता. परंतु उमरावांनीं जरी लोकमताच्या निर्णयासमोर वाटल्यास पड घेतली असती, तरी कायदेशीर रीतीनें त्यांस तसें करण्यास भाग पाडतां आलें नसते. यास्तव राजाचे हातीं त्यांस तसें करण्यास भाग पाडण्याची सत्ता ठेवण्यांत आली आहे. व ही सत्ता म्हणजे नवीन उमराव निर्माण करणें ही होय. या सत्तेच्या योगानें राजास हट्टास पेटलेल्या उमरावांच्या सभेस मतदारांचें म्हणणें स्वीकारण्यास भाग पाडतां येतें.

इ. स. १७११ नंतर नवीन उमराव निर्माण करण्याचा प्रसंग इंग्लंडच्या राजास केव्हांच आला नाहीं हें खरें. परंतु दोन्ही सभांमध्यें आपसांत भांडण केव्हांच उपस्थित झालें नाहीं हें याचें कारण नसून, भांडणामध्यें अखेरीस आपलाच पराभव होईल अशी खात्री असल्यामुळें वरिष्ठ सभेनें नेहमीं माघार घेतली, हें याचें खरें कारण होय. म्यानांतून तलवार केव्हांहि उपसण्यांत आली नाहीं, तरी म्यानांत तलवार आहे ही जाणीव नसती तर अधिक प्रसंग ओढविल्याशिवाय राहिला नसता. युद्धाची कडेकोट तयारी असल्यानेंच शांतता कायम राहिली. प्रतिनिधिसभेस

लोकमताचा पूर्ण पाठिंबा असून राजाचीहि लोकमताची अंमलबजावणी करण्याची अगदीं तयारी आहे, असें उमरावांस कळतांच ते आपला हेका सोडीत. १८३२ सालीं रिफॉर्म बिलाचे वेळीं पडलेल्या लढ्यांत याचें उत्तम उदाहरण पहावयास सांपडतें. रिफॉर्म बिल पास करण्याविषयीं कनिष्ठ सभेचा निश्चय झाला होता, व या बिलास एकंदर देशांतील लोकमतहि पूर्ण अनुकूल होतें. परंतु प्रतिनिधिसभेनें हें बिल तीनदां पास करून तीनदां वरिष्ठ सभेकडे पाठविलें असतांहि, प्रत्येक वेळीं तें वरिष्ठ सभेनें फेंटाळून लाविलें. अखेरीस मुख्य प्रधान अर्ल ग्रे यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला. परंतु इतर कोणीहि त्यांचें पद स्वीकारण्यास तयार नसल्यामुळें, राजास पुन्हां अर्ल ग्रे यांसच पाचारण करावें लागलें. परंतु अर्ल ग्रे यांनीं मंत्रिपदाचा स्वीकार करण्यापूर्वी राजाजवळ हें अभिवचन मागितलें कीं, वरिष्ठ सभेमध्यें रिफॉर्म बिल पास करवून घेण्याकरितां जितक्यांची जरूर पडेल तितके उमराव निर्माण करण्याचा आपणांस अधिकार असावा. राजानें अत्यंत नाखुषीनें ज्या पत्रांत हें वचन दिलें तें खालीलप्रमाणें आहे.

" रिफॉर्म बिल बिनदिक्कतपणें पास करवून घेण्याकरितां जितक्या उमरावांची जरूरी भासेल, तितके नवीन उमराव निर्माण करण्याची परवानगी राजाकडून अर्ल ग्रे व त्यांचे चान्सेलर लॉर्ड ब्रूअॅम यांस देण्यांत येत आहे. परंतु त्यांनीं प्रथमतः उमरावांच्या वडील मुलांस उमरावकी दिली पाहिजे.

वुइल्यम आर. वुइण्डसर.

१७ मे १८३२. "

वरिष्ठ सभेची आतां खात्री झाली कीं, अधिक विरोध करण्यांत कोणताहि फायदा नाहीं. ६० किंवा ८० नवीन उमराव निर्माण करण्याचा राजावर आलेला प्रसंग टाळण्याकरितां, वरिष्ठ सभेचे पुढारी ड्यूक ऑफ वेलिंग्टन यांनीं आपल्या अनुयायांस पड घेण्याची सल्ला दिली, व रिफॉर्म बिलच्या वाचनाचे वेळीं टोरी पक्षाचे शंभर सभासद उमरावसभेंतून उठून चालते झाले. अशा रीतीनें रिफॉर्म बिलास वरिष्ठ सभेची संमति मिळाली.

वरिष्ठ सभेचे इतर उपयोगः—इंग्लंडांतील वरिष्ठ सभेच्या इतर उपयोगांचा आतां विचार करूं. या सभेंत सर्व महत्त्वाच्या प्रश्नांची चर्चा होते. राष्ट्रापुढें असलेल्या

भविष्यकालीन राजकीय, सामाजिक व इतर प्रश्नांचीं शांतपणें चर्चा करण्यास वरिष्ठ सभा हें उत्तम स्थान आहे. पक्षभेदात्मक राजकारणाच्या कक्षेबाहेर जे प्रश्न असतात किंवा असावयास पाहिजेत, अशा प्रश्नांची शहानिशा होण्यास वरिष्ठ सभेच्या शांत व स्वतंत्र वातावरणाचा फार उपयोग होतो. राज्यांतील अनुभविक लोक, वृद्धा मुत्सद्दी, मोठमोठे सेनापती व वकील, व्यापारी, वैद्य आणि विद्वान् या सभेमध्यें असतात. अनुभवजन्य ज्ञान जर आपणांस अशा ठिकाणीं न आढळलें तर तें कोठें आढळेल ? बरेच दिवसांच्या सरकारी नोकरीनंतर शांततेनें दिवस कंठणारे असेच केवळ लोक येथें असतात असें नाहीं, तर प्रधानमंडळांतील जागांना लायक अशा लोकांचाहि येथें संग्रह असतो. प्रतिनिधिसभेच्या दीर्घकालीन बैठकीस हजर राहणें व राज्यांतील एखाद्या महत्त्वाच्या खात्याचें काम चालविणें, हीं प्रधानांस करावीं लागणारीं दोन कामें अत्यंत सशक्त मनुष्यानेंसुद्धां झेपवत नाहींत. हा दुहेरी बोजा सहन करण्याची ज्यांस ताकद नसते असे लोक वरिष्ठ सभेचा आश्रय करितात. वरिष्ठ सभेच्या अभावीं राज्यनौकेचें कर्णधारत्व बहुधा अत्यंत अननुभवी लोकांचे हातीं गेलें असतें.

३ वसाहतींतील कायदे मंडळ, वरिष्ठ सभेची रचना व प्रत्येक सभेचे अधिकार.

वसाहतींतील कायदे मंडळें:—वसाहतींतील कायदेमंडळांच्या अधिकारांवर कांहीं निर्बंध घालून ठेवलेले असतात. कायदेमंडळांविषयीं विचार करितांना आपणांस प्रथमतः एक गोष्ट लक्षांत ठेविली पाहिजे ती ही कीं, वसाहती या स्वतंत्र संस्थानें नाहींत. म्हणून साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटच्या मानानें वसाहतींतील कायदेमंडळांचे अधिकार संकुचित व मर्यादित आहेत. ब्रिटिश साम्राज्यांत इंग्लंडांतील पार्लमेंट हें सर्व सत्तेचें अधि ष्ठान आहे. व कायद्याच्या दृष्टीनें विचार करूं लागलों असतां, ब्रिटिश पार्लमेंटची सार्वभौम शक्ति (Sovereignty) ही इंग्लंडच्या राजकीय संस्थांचें अत्यंत प्रमुख अंग आहे असें मि. डाइसे यांनीं म्हटलें आहे. ब्रिटिश पार्लमेंटच्या सार्वभौम शक्तीचे तीन विभाग करितां येतात. (१) ब्रिटिश पार्लमेंटला करितां येत नाहीं असा कोणताही कायदा नाहीं. म्हणजे तिला पाहिजे त्या प्रकारचा कायदा करण्याचा अधिकार आहे. १७०१ च्या ॲक्ट ऑफ सेटलमेंटच्या योगानें तर ब्रिटिश पार्लमेंटनें इंग्लंडचें

सिंहासन देखील एका निराळ्याच घराण्यास अर्पण केलें. (२) त्याचप्रमाणें ब्रिटिश पार्लमेंटला पूर्वीचा वाटेल तो कायदा रद्द करण्याचा अथवा बदलण्याचा अधिकार आहे. (३) ब्रिटिश पार्लमेंटचा तिसरा विशेष हा आहे कीं, त्याला इंग्लंडच्या शासनपद्धतींत वाटेल तेव्हां वाटेल तसे फेरफार करितां येतात. ब्रिटिश पार्लमेंटच्या शासनपद्धतीमध्यें आनुषंगिक व प्रधान कायदे (Circumstantials and fundamentals) म्हणजे जे कायदे पार्लमेंटांतील बहुमतानें करवून घेतां येतात व जे कायदे बनविण्यास पार्लमेंटच्या बहुमताखेरीज दुसऱ्या एखाद्या विशिष्ट योजनेचें अवलंबन करावें लागतें, अशा तऱ्हेचा भेद नाहीं. सारांश ब्रिटिश पार्लमेंटला आपल्या एकट्याच्या अधिकारांत केवळ साध्या बहुमतानें वाटेल ते, म्हणजे सामान्य नवीन कायदे, व तसेंच शासनपद्धतीमध्यें क्रांति घडवून आणणारे देखील कायदे, बनविण्याचा अखत्यार आहे. वसाहतींतील कायदेमंडळांची स्थिति मात्र याहून अगदीं निराळी आहे. तेथील कायदेमंडळांच्या अधिकारावर जे निर्बंध आहेत त्यांचें दिग्दर्शन खालीलप्रमाणें करितां येईल. (१) स्वयंसत्ताक वसाहतींचा साम्राज्यांतील दर्जा कितीहि श्रेष्ठ असला, तरी कायद्याच्या दृष्टीनें त्या साम्राज्यांतील अवलंबित देश (Dependencies) होत. म्हणून त्यांतील कायदेमंडळांच्या अधिकारांवर कांहीं निर्बंध साहजिकपणेंच उत्पन्न होतात. ब्रिटिश पार्लमेंटला साम्राज्याच्या भौगोलिक मर्यादेमध्यें वाटेल तो कायदा करितां येतो, इतकेंच नव्हे तर जगाच्या कोणत्याही इतर भागाविषयीं वाटेल तो कायदा करण्याचा त्याला अखत्यार आहे. त्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी त्याला करितां येईल कीं नाहीं ही गोष्ट निराळी. परंतु साम्राज्यांतील प्रत्येक वसाहतीस आपल्या भौगोलिक मर्यादेच्या बाहेर लागू होणारे कायदे करण्याची परवानगी असल्यास त्यापासून अत्यंत घोंटाळा उत्पन्न झाल्याशिवाय राहणार नाहीं. एवढ्याचसाठीं १८५५ मध्यें राजाच्या कायदेपंडितांनीं खालीलप्रमाणें अभिप्राय दिला. " आम्हांस असें वाटतें कीं, वसाहतींच्या कायदेमंडळांस आपल्या प्रदेशाच्या मर्यादेच्या बाहेर – या मर्यादेमध्यें समुद्रकिनाऱ्यापासून तीन मैलपर्यंत असणाऱ्या समुद्राच्या भागाचाही अंतर्भाव होतो – कायदेशीर रीतीनें आपले अधिकार वापरतां येणार नाहींत. फार तर वसाहतींच्या प्रजाजनांनीं वसाहतीच्या मर्यादेबाहेर कायदे मोडल्यास त्यासंबंधीं वसाहतसरकारास अधिकार वापरतां येईल. परंतु प्रजाजनाव्यतिरिक्त लोकांवर मात्र आपला अंमल चालवितां येणार नाहीं. (२) वसाहती

या अवलंबित देश असल्यामुळें त्यांनीं केलेले कोणतेही कायदे साम्राज्यसरकारच्या कायद्याशीं प्रतिकूल असतां कामा नये. प्रतिकूल असल्यास ते रद्द समजले जातात. (३) साम्राज्यसरकारनें कलोनियल लॉज व्हॅलिडेटिंग ॲक्ट या नांवाचा एक कायदा पास करून त्याअन्वयें वसाहतींचे आपल्या शासनपद्धतींत फेरफार करवून घेण्याविषयींचे अधिकार मर्यादित केले आहेत. ज्या वसाहतींत लोकमतदर्शक कायदेमंडळें (Representative legislatures) आहेत त्यांस या कायद्यानें आपल्या शासनपद्धतींत फेरफार करवून घेण्याचे अधिकार देतांना हा निर्बंध घालून ठेवला आहे कीं, ते फेरफार पार्लमेंटच्या कोणत्याही कायद्याच्या किंवा आज्ञापत्राच्या (Letters Patent) विरुद्ध असूं नयेत.

वरिष्ठ सभेची रचनाः—" उत्तम प्रकारें काम करणारी वरिष्ठ सभा निर्माण करणें, ही गोष्ट मनुष्यशक्तीच्या बाहेरची होय. " " नवीन देशांत वरिष्ठ सभा निर्माण करण्याहून व्यावहारिक राजकारणामध्यें दुसरा कोणताही प्रश्न अधिक बिकट नसतो, व हा प्रश्न सोडविण्याच्या कामीं राजनीतिज्ञाचा देखील फारच कमी प्रमाणांत उपयोग होतो. " वसाहतींतील वरिष्ठ सभेची रचना करितांना, हा बिकट प्रश्न तीन निरनिराळ्या प्रकारांनीं सोडविलेला आढळतो. कांहीं वसाहतींतील वरिष्ठ सभा सर्वस्वीं सरकारनियुक्त बनविलेल्या आहेत, तर इतर ठिकाणीं त्यांमध्यें केवळ लोकनियुक्तांचाच भरणा केलेला आढळतो, व दक्षिण आफ्रिकेंतील संघांत नेमणूक व निवडणूक या दोहोंचेंही मिश्रण केलेलें दिसून येतें. वसाहतींमध्यें वंशपरंपरागत सरदारांचा वर्ग निर्माण करावा व इंग्लंडांतील हाउस ऑफ लॉर्ड्सप्रमाणें ते जन्मसिद्ध हक्कानेंच वरिष्ठ सभेचे सभासद व्हावेत, या कल्पनेचा देखील एकदां विचार करण्यांत आला होता. परंतु, ती लवकरच हास्यास्पद व त्याज्य म्हणून सोडून देण्यांत आली.

अधिकारः—वसाहतींमध्यें वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा यांमधील अधिकारांची विभागणी सामान्यतः इंग्लंडप्रमाणेंच झाली असल्याचें दिसून येतें. ब्रिटन व वसाहती यांतील पद्धतींमध्यें एक मुख्य साम्य हें आहे कीं, दोन्हीहि ठिकाणीं द्रव्यविषयक सूचना उपस्थित करण्याचा हक्क प्रतिनिधिसभेकडेच असतो. या नियमाच्या योगानें जी एक गोष्ट साहजिकपणेंच प्राप्त होते ती ही कीं, कायदेमंडळांत बेबनाव झाला व तडजोडीच्या मार्गानें त्याचा निकाल लावणें शक्य नसलें, तर प्रतिनिधिसभेचें मत हेंच अधिक श्रेष्ठ

समजलें जावें. प्रतिनिधिसभेनें केलेल्या कायद्यांचें परीक्षण करणें, लोकसभेच्या स्वैर आचाराचा प्रतिरोध करणें, आणि राज्यरूपी नौका वेफाम व अनिवार झाल्यास तिचा वेग एकाएकीं कुंठित करणें, हीं कामें वरिष्ठ सभेच्या अधिकारांत असतात. परंतु तिला प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचा हक्क असावा, अशी अद्याप कोठेंही मागणी करण्यांत आली नाहीं. वरिष्ठ म्हणून म्हणविली जाणारी सभा ही केवळ एक दुय्यम प्रतीचीच सभा होय. वर निर्दिष्ट केलेले दोन्ही नियम वसाहतींमध्यें कायदा व परंपरा यांचेयोगानें अगदीं पूर्णपणें स्थापित झाले आहेत. आणखी एक नियम सर्व वसाहतींमध्यें सारखाच लागू होतो तो हा कीं, जमाखर्चाचीं बिलें प्रतिनिधिसभेंत उपस्थित व्हावयाचीं असलीं तरी ती वरिष्ठ सभेस अमान्य करितां येतात. तशा तऱ्हेचा स्पष्ट कायदाच असून तो प्रत्यक्ष अंमलांतही आणतां येतो. परंतु ही एवढी गोष्ट वगळली, तर ठिकठिकाणीं इतर बाबतींमध्यें परिस्थित्यनुरूप निरनिराळे प्रकार दिसून येतात. उदाहरणार्थ कांहीं वसाहतींमध्यें जमाखर्चाच्या बिलांत फेरफार करण्याचा खराखुरा हक्क वरिष्ठ सभेस असतो, तर इतर वसाहतींमध्यें त्यांस तसा स्पष्ट अधिकार नसला तरी इतर अधिकारांचे जोरावर त्यांस तसा फेरफार करितां येतो. परंतु जमाखर्चाच्या काय किंवा इतर अधिकारांसंबंधीं काय, लोकनियुक्त सभांच्या मानानें सरकारनियुक्त सभांचा दर्जा बराच खालावलेला दिसतो. याचें कारण हें आहे कीं, वसाहतींतील सर्व लोकांची अशी एक ठाम समजूत असते कीं, कोणत्याही व्यक्तीवर अगर संस्थेवर विश्वास ठेवावयाचा असल्यास ती व्यक्ति अथवा संस्था सर्व लोकांकडून अगदीं प्रत्यक्षपणें निवडलेली असली पाहिजे. ब्रिटन व वसाहती यांतील पद्धतींमध्यें एक अंतर लक्षांत ठेवण्यासारखें आहे. इंग्लंडच्या इतिहासामध्यें हें सहज दिसून येतें कीं, कायदे करण्याविषयीं व इतर बाबतींत प्रतिनिधिसभेस असलेलें वर्चस्व तिला तिजोरीवर ताबा असल्यामुळेंच प्राप्त झालें आहे. परंतु वसाहतींतील स्थिति थोडी उलटी आहे. कनिष्ठ सभेचा जमाखर्चावर ताबा थोडा कमी असून इतर सामान्य कायदे बनविण्याचे तिचे अधिकार अधिक असतात.

प्रकरण पांचवें.

कायदेमंडळ (पुढें चालू)

१ सरकारनियुक्त वरिष्ठ सभा.

न्यू झीलंड.

गव्हर्नर हा बादशहाचा प्रतिनिधि असून वसाहतीच्या कार्यकारी खात्यांतील तो प्रमुख अधिकारी असतो. यामुळें वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची नेमणूक करण्याचें काम त्यालाच करावयाचें असतें. तथापि वसाहतींमध्यें जबाबदारीची पद्धति स्थापन झाल्यापासून गव्हर्नर हा केवळ नामधारी राज्यकर्ता झाला असून, राज्याचीं सूत्रें चालविण्याची खरीखुरी सत्ता प्रधानमंडळाकडे गेली आहे. यामुळें त्यास वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची नेमणूक करण्याचें काम बहुधा प्रधानांच्या सल्ल्यावरूनच करावें लागतें. याचा परिणाम असा होतो कीं, एखाद्या प्रधानमंडळाचे कारकीर्दींत बऱ्याच सभासदांची नेमणूक झाली असल्यास, त्याचे मागाहून येणाऱ्या विरुद्ध पक्षाच्या प्रधानांच्या मार्गांत अत्यंत अडचणी येतात. अशा वेळेस वरिष्ठ सभेमध्यें प्रधानांच्या वतीचे सभासद अत्यंत कमी असल्यामुळें, त्यांस त्या सभेमध्यें आपल्या पक्षाचें नीट रीतीनें प्रतिपादन देखील करितां येत नाहीं. म्हणून, अशा वेळेस त्यांस वरिष्ठ सभेमध्यें स्वपक्षसमर्थनार्थ कांहीं अधिक सभासद नेमण्याची परवानगी असावी हें उचित आहे. अशी परिस्थिति न्यू झीलंड येथें १८९२ मध्यें मि. बॅलन्स यांचें प्रधानमंडळ अस्तित्वांत असतांना उत्पन्न झाली होती. वरिष्ठ सभेंतील ३६ सभासदांपैकीं ३१ विरुद्ध पक्षाचे असून केवळ पांच सभासद प्रधानमंडळास अनुकूल होते. आपणांस आपलीं मतें नीटपणें वरिष्ठ सभेमध्यें मांडतां यावीं, याकरितां १२ नवीन सभासद नेमण्याची परवानगी मिळण्याबद्दल मि. बॅलन्स यांनीं गव्हर्नरास विनंति केली. गव्हर्नरनें ही विनंति मान्य केली नाहीं, तथापि ९ सभासद नेमण्याची परवानगी देण्यास तो तयार होता. वरिष्ठ सभेमध्यें अधिक सभासद नेमण्याची परवानगी दिल्यास, ती प्रतिनिधिसभेची पुनरुक्ति करणारी सभा होईल अशी

त्यास भीति वाटत होती. त्यांचें म्हणणें असें होतें कीं, " वरिष्ठ सभेला आपलें स्वतंत्र मत नसलें तर तिचा उपयोग तरी काय ? परंतु तिनें आपलें स्वातंत्र्य कायम राखलें, व प्रसंगविशेषीं प्रतिनिधिसभेचे ठराव अमान्य करून देशास अधिक विचार करण्यास सवड दिली, तर तिजपासून वसाहतींस अपरिमित फायदे होतील. अधिक सभासद नेमूं न देणें, हें राज्यपद्धतींतील समतोलपणा राखण्यास अत्यंत आवश्यक आहे. वरच्या सभेनें एखादा ठराव हाणून पाडला, तर पार्लमेंट बरखास्त करून जनतेकडून त्या प्रश्नाचा निवाडा करवून घेण्याचा मार्ग प्रधानांस मोकळाच आहे. नवीन निवडणुकीमध्यें प्रधानांचा पक्ष यशस्वी झाला, तर वरिष्ठ सभेस आपला हट्ट सोडावा लागेल; किंवा तिनें इतक्यावरही प्रतिनिधिसभेचें म्हणणें मान्य न केलें तर तिच्याकडून तें करविण्याचा मार्ग खुला होईल. " हें प्रकरण अखेरीस सेक्रेटरी ऑफ स्टेटकडे गेलें, तेव्हां त्यांनीं प्रधानांचा पक्ष उचलून धरितांना आपला अभिप्राय खालीलप्रमाणें प्रकट केलाः " गव्हर्नरची जितके सभासद नेमण्याची तयारी होती व प्रधानमंडळानें जितक्या सभासदांची मागणी केली होती, त्यांमधील फरक अत्यंत क्षुल्लक होता; म्हणून प्रधानांची विनंति अमान्य करून प्रसंगविशेषीं नवीन प्रधानमंडळ शोधून काढण्याची जबाबदारी आपणावर ओढून घेण्यास गव्हर्नरास हें कारण पुरेसें नव्हतें. प्रधानांनीं जितक्या सभासदांची मागणी केली होती तितके सभासद वरिष्ठ सभेवर लादले गेले असते, तर ती अगदीं हतवीर्य झाली असती अशांतला भाग नव्हता, किंवा या अधिक सभासदांमुळें वरिष्ठ सभेंतील पक्षभेदाचा समतोलपणा ढासळून पडण्याचा देखील संभव नव्हता. वरच्या सभेंत विरुद्ध पक्षाचे ३१ सभासद असून प्रधानमंडळाच्या वतीचे केवळ पांच सभासद होते. म्हणून प्रधानांस १२ नवीन सभासद नेमण्याची परवानगी दिली असती, तरी विरुद्ध पक्षाचा जोर पूर्ववत् कायम राहिला असता. म्हणून प्रधानमंडळाची मागणी योग्य होती; कां कीं वरिष्ठ सभेमध्यें दोन्ही पक्षांच्या संख्येंतील अंतर पूर्वीपेक्षां कमी न झालें तर तिचें अस्तित्व देखील नाहींसें होण्याचा संभव होता. "

न्यू साउथ वेल्स.

वरिष्ठ सभेमध्यें प्रधानमंडळाच्या वतीचे सभासद अत्यंत कमी असल्यास, त्यास तिजमध्यें कांहीं नवीन सभासद नेमण्याची परवानगी मिळते हें न्यू झीलंडच्या वर दिलेल्या उदाहरणावरून व्यक्त होतें. तथापि प्रत्येक नवीन येणाऱ्या प्रधानमंडळास

वरिष्ठ सभेमध्यें वरीलप्रमाणें कृत्रिम मताधिक्य बनविण्याकरितां हवे तितके सभासद नेमतां आले, तर त्यामुळें वरिष्ठ सभेच्या स्वातंत्र्याचा लोप होऊन तिची स्थिति अत्यंत निकृष्ट दर्जाची होईल, व खालच्या सभेचीं मतें पुन्हां एकवार बोलून दाखविण्यापलीकडे तिला विशेष काम राहणार नाहीं. म्हणून वरिष्ठ सभेचा स्वतंत्र दर्जा कायम राखण्याकरितां, वरिष्ठ सभेचे सभासद नेमण्याची प्रधानांस असलेली सत्ता कांहीं अंशीं तरी नियमित असली पाहिजे. हें नियमन करण्याचा अधिकार वसाहतींमध्यें गव्हर्नरकडे दिलेला असतो. याचीं अनेक उदाहरणें आपणांस न्यू साउथ वेल्स या वसाहतीमध्यें पहावयास मिळतात. इ. स. १८६५ मध्यें तेथील गव्हर्नरास नवीन नेमणुकी करण्याची विनंति केली गेली ती अमान्य करितांना त्यानें जें तत्त्व घालून दिलें व ज्यास सेक्रेटरी ऑफ स्टेटची देखील संमति मिळाली, तें खालीलप्रमाणें होतें: "वरिष्ठ सभेचे सभासद नेमण्याविषयीं प्रधानांनीं दिलेला सल्ला अमान्य झाल्यानें आपल्या अधिकारास किंवा जबाबदारीस बाध येईल, असा प्रधानांचा समज असतां कामा नये. वरिष्ठ सभेस आपलें काम उत्तम रीतीनें पार पाडण्याचें सामर्थ्य असावें. याबद्दल गव्हर्नर हा राजास व वसाहतींतील लोकांस जबाबदार असतो. म्हणून सर्व गोष्टींचा सारासार विचार करून, या प्रश्नाचा स्वतंत्रपणें निकाल करण्याची त्यास परवानगी असावी हें उचित होय." दुसरे एके प्रसंगीं याच वसाहतीच्या गव्हर्नरनें आपल्या प्रधानांस वरिष्ठ सभेमध्यें कृत्रिम बहुमत बनविण्याकरितां कौन्सिलर नेमण्याची परवानगी दिली. परंतु त्या वेळीं साम्राज्यसरकारनें गव्हर्नरच्या या कृत्याबद्दल त्याची कानउघाडणी केली व असें सांगितलें कीं, वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची संख्या सोईच्या मानानें नियमित असली पाहिजे आणि प्रधानांच्या पक्षाचें बहुमत करण्याच्या हेतूनें कोणतीहि नेमणूक करितां कामा नये. वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची संख्या नियमित असावी हा वसाहतीच्या सेक्रेटरींनीं घालून दिलेला नियम या वसाहतींत बरेच दिवस पाळलाहि गेला; परंतु १८८८ सालीं लॉर्ड कॅरिंग्टन यांचे कारकीर्दींत मात्र तो तेथें अजीबात ढासळून पडला. याचें कारण असें झालें कीं, प्रधानांची सल्ला गव्हर्नरनें मान्य केली पाहिजे या तत्त्वाचे हे गव्हर्नर कट्टे पुरस्कर्ते होते; व त्यांनीं आपल्या प्रधानांस दहा महिन्यांच्या अवधींत बावीस नवीन सभासद नेमण्याची परवानगी दिली. त्यानंतरच्या इतिहासाकडे पाहिलें असतां असें दिसून येतें कीं, या वसाहतींत लॉर्ड कॅरिंग्टन यांनीं घालून दिलेली वहिवाट कायम झाली आहे.

कानडा.

ज्या वरिष्ठ सभांची रचना नेमणुकीच्या तत्त्वावर झालेली आहे, त्यांचें उत्तम उदाहरण आपणांस कानडांतील मध्यवर्ती कायदेमंडळांत पहावयास मिळतें. लोकसंख्या व क्षेत्रफळ यांचे मानानें ही वसाहत साम्राज्यांतील इतर सर्व वसाहतींपेक्षां श्रेष्ठ असून, फार पूर्वींपासून येथें पक्षभेदास निश्चित स्वरूप प्राप्त झालें आहे. म्हणून नेमणुकीच्या पद्धतीपासून उत्पन्न होणारे फायदे व दुष्परिणाम या वसाहतीच्या इतिहासांत उत्तम रीतीनें पहावयास सांपडतात. इ. स. १८४० ते १८५७ पावेतों कानडांतील वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असे. परंतु कायदेमंडळांतील उभय सभांमध्यें आपसांत वारंवार मतभेद उत्पन्न झाल्यामुळें राज्यकारभार चालविण्याचें काम अवघड होतें, अशी तेथील गव्हर्नर जनरल लॉर्ड एल्जिन यांनीं तक्रार केली. तिजवरून १८५६ सालीं तेथें निवडणुकीच्या पद्धतीचा उपक्रम करण्यांत आला. परंतु हा प्रयोग देखील यशस्वी न झाल्यामुळें १८६७ च्या कायद्याअन्वयें कानडांतील वसाहतींचा संघ करण्यांत आला, त्या वेळीं नेमणुकीच्या तत्त्वाचाच पुन्हां स्वीकार करण्यांत आला. या संघामध्यें प्रथमतः चार वसाहती असून, सेनेट अथवा वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची संख्या ७२ असावी असें त्या वेळीं ठरविण्यांत आलें. प्रत्येक प्रांतास मध्यवर्ती सेनेटमध्यें शक्य तोंपावेतों समान सभासद असावेत, या हेतूनें या चार वसाहतींचे खालीलप्रमाणें तीन विभाग करण्यांत आले होते; (१) फ्रेंच भाषा बोलणारा क्वेबेक, (२) इंग्रजी भाषा बोलणारा ऑन्टेरिओ, आणि (३) नोव्हा स्कॉशिया व न्यू ब्रन्स्विक हे समुद्रावरील प्रांत. या तीन विभागांपैकीं प्रत्येकास मध्यवर्ती सभेंत २४ सभासद पाठविण्याचा हक्क देण्यांत आला होता. परंतु इतर नवीन वसाहती या संघांत सामील झाल्या तेव्हां या प्रमाणांतही फेरफार झाला. हल्लीं या संघामध्यें एकंदर ९ प्रांत असून त्यांपैकीं क्वेबेक व ऑन्टेरिओ यांस प्रत्येकीं २४, नोव्हा स्कॉशिया व न्यू ब्रान्स्विक यांस प्रत्येकीं १०, प्रिन्स एडवर्ड आयलंड, मॅनिटोवा सास्कट्चेवन, व आल्बर्टा यांस प्रत्येकीं ४, व ब्रिटिश कोलंबियास ३ असे सभासद आहेत. सेनेटर लोकांची नेमणूक त्यांच्या हयातीपावेतों होत असते. नेमणुकीचें काम गव्हर्नर जनरलकडे असून तें त्यास प्रधानांच्या सल्ल्याप्रमाणें करावें लागतें. सेनेटर निदान तीस वर्षांचा असला पाहिजे. सेनेटच्या दोन बैठकींस तो लागोपाठ गैरहजर राहिला तर त्यास आपली जागा सोडावी लागते.

कानडाच्या शासनपद्धतीमध्यें नेमणुकीचें तत्त्व जें स्वीकारण्यांत आलें, त्याविषयीं मि. गोल्ड्विन् स्मिथ यांनीं खालीलप्रमाणें अभिप्राय व्यक्त केला आहे; "कानडांतील वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त अथवा प्रत्यक्षपणें लोकनियुक्त असणें यांखेरीज तिसरा मार्गच नाहीं, असा कानडाची शासनपद्धति निर्माण करणाऱ्या लोकांचा समज झाला असल्याचें त्यांच्या वादविवादावरून दिसून येतें. परंतु, हें जरा आश्चर्यकारक होय. कां कीं, १८६७ च्या कायद्यानें जीं प्रांतिक कायदेमंडळें निर्माण झालीं, त्यांस मध्यवर्ती सेनेटचे सभासद निवडण्याचा हक्क देणें शक्य होतें. परंतु निवडणुकीच्या ऐवजीं नेमणुकीच्या तत्त्वाचा स्वीकार करण्यांत आला यःचें कारण असें असावें कीं, निवडणुकीमुळें अस्तित्वांत आलेल्या सेनेटसभेस आपल्या सामर्थ्याची जाणीव उत्पन्न झाल्यास तिचा मिजास वाढेल, कायदे बनविण्याविषयीं व कदाचित् जमाखर्चाच्या बाबतींत देखील आपणास प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचे हक्क असावेत, असें तिला वाटेल, व मग दोन्ही सभांचे आपसांत तंटे उत्पन्न होण्यास सुरुवात होईल, अशी त्यांस भीति वाटली असावी. परंतु जोडसभेच्या पद्धतीमध्यें या अडचणी अनिवार्य होत. दोन सभांमध्यें अधिकार वांटले गेल्यास त्यांमध्यें तंटे उपस्थित होणें, किंवा ते अधिक काळपावेतों टिकल्यास त्यांस वेबनावाचें स्वरूप येणें, शक्य असतें. अमेरिकेंत देखील एकदां, प्रतिनिधिसभेंत ज्या पक्षाचें प्राबल्य होतें त्याच्या विरुद्ध पक्षाचें सेनटमध्यें प्राबल्य झाल्यामुळें, वेबनाव किंवा त्यासारखाच प्रसंग उत्पन्न झाला होता. सर्व सत्तेच्या एकीकरणापासून किंवा विभाजनापासून उत्पन्न होणारे सर्व फायदे कोणत्याही एका योजनेंत एकत्ररूपानें सांपडणें अशक्य होय. जी वरिष्ठ सभा प्रतिनिधिसभेनें केलेल्या कायद्यामध्यें दुरुस्ती करील व लोकांचें परिपक्क मत दिग्दर्शित करील, ती प्रतिनिधिसभेहून कमी अधिकारानें संतुष्ट राहील अशी अपेक्षा करणें व्यर्थ होय. कानडाची शासनपद्धति बनविणाऱ्या लोकांच्या दृष्टीसमोर इंग्लंडच्या उमरावसभेचा नमुना होता हें उघड आहे. परंतु इंग्लंडच्या उमरावसभेनें कायद्यांची दुरुस्ती करण्याचें किंवा राष्ट्राचें परिपक्क मत बोलून दाखविण्याचें काम केव्हांहि केलें नाहीं. इंग्लंडची वरिष्ठ सभा ही एक विशिष्ट सत्ताधारी लोकांची सभा असून, आपल्या हक्कांच्या आड येणाऱ्या सर्व फेरफारांचा ती प्रतिकार करीत असे. पार्लमेंटच्या सुधारणाविषयक बिलाचा (इ. स. १८३२) तर तिनें अखेरपावेतों—नवीन उमराव निर्माण करण्याचा धाक घातला जाईपावेतों-विरोध केला. तिची जी सत्ता

आज दिसून येत आहे, ती सर्व संपत्ति व वंशपरंपरागत दर्जा यांपासून उत्पन्न झाली आहे. अशा तऱ्हेची सभा कानडामध्यें अस्तित्वांत नाहीं किंवा असणेंही शक्य नाहीं. कानडाची शासनपद्धति बनवितांना इंग्लंडच्या उमरावसभेची प्रतिमा एकीकडे सारण्यांत आली असती तर बरें झालें असतें.

" सेनेटमध्यें नेमणुकीच्या पद्धतीचा एकवार स्वीकार झाल्यावर, नेमणुका हयातीपावेतों होत असाव्या हें ओघानेंच प्राप्त होतें. कां कीं, त्याशिवाय सरकारनियुक्त सभासदांमध्यें मतस्वातंत्र्य असणें अशक्य आहे. परंतु कानडाच्या शासनपद्धतींत हादेखील उद्देश सिद्धीस गेलेला नाहीं. सेनेटरांची नेमणूक हयातपावेतों होत असल्यामुळें ते लोकमतास तेवढे बेजबाबदार होतात; परंतु ज्या प्रधानांनीं त्यांची नेमणूक केली त्यांना तुच्छ लेखणें त्यांस अशक्य असतें. अधिकारारूढ प्रधानमंडळाकडून बनेल तेवढें स्वहित साधून घेण्याची इच्छा त्यांच्यामध्यें वास करीत असते. एखादा सरकारी हुद्दा, बॅरोनेट अगर नाइटची पदवी, किंवा राजकीय क्षेत्रांतील इतर कांहीं बक्षिसें त्यांस मिळवावयाचीं असतात, व त्याकरितां त्यांचा प्रयत्न चालला असतो. शिवाय, त्यांस आपल्या मुलाबाळांची तरतूद करावयाची असून प्रधानांकडून आपले इतर व्यावहारिक उद्देश देखील साध्य करून घ्यावयाचे असतात. मिलीशियांतील सैनिकांस युनिफॉर्मकरितां लागणारें कापड हलक्या प्रतीचें होतें असा एकदां प्रश्न निघाला असतां, कापड पुरविणारा ठेकेदार सेनेटचा सभासद होता असें उघडकीस आलें.

" नेमणुकीचें काम गव्हर्नर जनरलकडे असून तें त्यास प्रधानांच्या सल्ल्याप्रमाणें करावें लागतें. याचा अर्थ असा कीं, नेमणुकीची वास्तविक सत्ता प्रधानांकडे असून गव्हर्नर जनरल हा त्याच्या हांतांतील बाहुलें होय. कानडाच्या मुख्य प्रधानानें एका निवडणुकीच्या वेळीं आपल्या पक्षाच्या व्यवस्थापकाला खालीलप्रमाणें पत्र लिहिलें: " W: W. हे आपल्या पक्षातर्फे उत्तम उमेदवार आहेत असें मला वाटतें. कदाचित् ते निवडणुकीस उभे राहणार नाहींत. परंतु ते उत्तम उमेदवार आहेत असें तुम्हांस वाटल्यास तुम्हीं त्यांस सांगावें कीं, तुम्ही वेस्ट माँट्रीलतर्फे उभे राहिला व निवडून आला तर तुम्हांस सेनेटमध्यें लवकरच जागा देण्याची तजवीज मुख्य प्रधान करणार आहेत. सेनेटमध्यें येण्याची त्यांची महत्त्वाकांक्षा आहे हें मला ठाऊक आहे." यावरून सेनेटच्या सभासदांची नेमणूक कितीं पूर्णपणें मुख्य प्रधानाचे हातीं

असते हें दिसून येईल. कायदेमंडळांतील एखाद्या सबंध शाखेची नेमणूक करण्याचा हक्क एका पक्षाच्या धुरीणास द्या असें तुम्हीं कोणास सांगितलें, तर तुमची धिःकार-पूर्वक अवहेलना करण्यांत येईल. परंतु राजाच्या नांवाखालीं अशा तऱ्हेचा हक्क खरोखरीच मुख्य प्रधानाकडून वापरण्यांत येत असतो. दुसऱ्याच्या नांवाखालीं प्रच्छन्न रूपानें काम करण्याचा काय प्रभाव असतो तो पहा !"

कानडांतील सेनेटसभेची घटना सरकारी नेमणूक व वसाहतींच्या संघटनातत्त्वास (federal principle) मूर्तस्वरूप देण्याची इच्छा, अशा दोन निरनिराळ्या तत्वांवर झालेली आहे. सेनेटमधील सभासदांची नेमणूक सरकारकडून होत असल्या-मुळें, सेनेटसभेचें इंग्लंडांतील उमरावसभेशीं कांहींसें सादृश्य आहे. तसेंच, भीत भीत व अप्रत्यक्षपणें कां होईना, वसाहतींचें ऐक्य कायम राखण्याची इच्छा देखील तिज-मध्यें दृग्गोचर होत आहे. आतां हीं दोन तत्त्वें परस्परविघातक नसलीं, तरी तीं एकमेकांपासून अगदीं स्वतंत्र व निरनिराळीं आहेत यांत शंका नाहीं; व त्यामुळें दोन्ही दगडींवर हात ठेवणाऱ्या माणसाची जी स्थिति होते, तशीच स्थिति कानडांतील सेनेटसभेची झालेली आढळते. अमेरिकेच्या सान्निध्यामुळें कानडांतील सेनेटची तुलना अमेरिकेंतील सेनेटशीं करण्यांत येते व त्यामुळें तर कानडांतील सेनेटचा दुर्बल-पणा विशेष स्पष्टपणें नजरेस येतो ! अमेरिकेची वरिष्ठ सभा आपलें काम अगदीं चोख रीतीनें बजावते. (१) जमाखर्चाखेरीज इतर सर्व विषयांसंबंधीं कायदे बनविण्या-विषयीं तिला प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचे हक्क असतात, व ते तिजकडून अगदीं स्वतंत्रपणें व निर्भयपणें वापरण्यांत येतात. जमाखर्चाव्यतिरिक्त इतर कोणतीहि बिलें तिला कॉंग्रेसमध्यें उपस्थित करण्याचा हक्क असतो, व या हक्काचा ती अगदीं स्वतंत्रपणें उपयोग करीत असते.(२) जमाखर्चाचीं बिलें अगोदर प्रतिनिधिसभेमध्यें प्रविष्ट करावीं लागतात, परंतु त्यानंतर त्यांमध्यें दुरुस्ती करणें किंवा तीं अजीबात फेंटाळून लावणें, यासंबंधीं सेनेटला इतर सामान्य बिलांप्रमाणेंच सर्व अधिकार अस-तात. (३) तिला महत्त्वाचीं न्यायासनाचीं कामें (Judicial functions) करावीं लागतात. अमेरिकेच्या शासनपद्धतीमध्यें इंपीचमेंट करण्याचा–म्हणजे फिर्याद मांडण्याचा–हक्क प्रतिनिधिसभेकडे असून त्या फिर्यादीची चौकशी करून निवाडा देण्याचा हक्क सेनेटसभेकडे असतो. हें काम करण्याचा प्रसंग सेनेटवर वारंवार येत नाहीं; तथापि १८६८ सालीं सेनेटनें प्रेसिडेंट जॉन्सन यांची चौकशी करून त्यांस दोषमुक्त केलें होतें.

(४) अंमलबजावणीविषयक दोन महत्त्वाच्या कामांत सेनेटला प्रेसिडेंटप्रमाणें कांहीं अधिकार असतात; (अ) अमेरिकेचे परराष्ट्रीय वकील, वरिष्ठ कोर्टाचे न्यायाधीश, आणि मध्यवर्ती सरकारांतील प्रधान व इतर वरिष्ठ अधिकारी यांच्या नेमणुकी अध्यक्षांनीं केल्या-नंतर त्या कायम करण्याचा अधिकार सेनेटकडे ठेवला असतो. (ब) तहनामे मंजूर करितांना सेनेटच्या संमतीची आवश्यकता असल्यामुळें तिला परराष्ट्रीय राजकारणावर देखील आपली छाप ठेवितां येते.

"अमेरिकन सेनेटला इतकी सत्ता असण्याचें कारण काय? तिचे सभासद वंशपरं-परागत किंवा सरकारनियुक्त नसतात. तिच्या सभासदांची निवडणूक जरी लोकां-कडून प्रत्यक्षपणें होत नाहीं, तरी ती लोकांनींच निवडलेल्या स्थानिक कायदे-मंडळांच्या प्रतिनिधींकडून होत असते; व म्हणून लोकप्रतिनिधींतील निवडक अशा लोकांचा तींत समावेश होण्याचा संभव असतो. (इ. स. १९१३ पासून ही स्थिति बदलली असून आतां अमेरिकेंतील सेनेटचे सभासद निवडण्याचा हक्क संस्थानांतील लोकांस प्रत्यक्षपणेंच देण्यांत आला आहे. सर्व संस्थानांस बरोबरीचे हक्क असावेत व लहान संस्थानांस मोठ्या संस्थानांवर जुलूम करितां येऊं नये, या उद्देशानें ही सभा अस्तित्वांत आली आहे. त्याकरितां प्रत्येक संस्थानास तिजमध्यें समसमान प्रतिनिधि देण्यांत आले आहेत, व आपापल्या संस्थानांच्या निरनिराळ्या हितसंबंधांचें रक्षण करणें हें त्यांचें काम असतें. वरील सर्व कारणांमुळें अमेरिकेंतील सेनेटसभेस विशिष्ट महत्त्व व अधिकार प्राप्त झाले आहेत."

अमेरिकेंतील सेनेटच्या मानानें कानडांतील सेनेटचे अधिकार अगदीं संकुचित आहेत यांत शंका नाहीं. अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभेस कायदे बनविणें, अंमलबजावणी करणें व न्याय देणें अशीं महत्त्वाचीं कामें करावयाचीं असतात. परंतु कानडांतील वरिष्ठ सभेस घटस्फोटाच्या खटल्यांचा निवाडा करण्यापलीकडे कोणतेंही महत्त्वाचें काम राहिलेलें नाहीं, असें एका टीकाकारानें म्हटलें आहे. ह्या टीकेंत अतिशयोक्तिदोष असला तरी सत्यांश देखील बराच आहे हें नाकबूल करितां यावयाचें नाहीं. अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभेचे सभासद प्रत्येक संस्थानांतून दोन या हिशोबानें निवड-ण्यांत येत असल्यामुळें तिला तेथील प्रतिनिधिसभेच्या बरोबरीचे हक्क असतात, व तिच्या हातीं असलेल्या अधिकाराच्या जोरावर संस्थानांना आपल्या हक्कांचें संरक्षण करितां येतें. परंतु "कानडांतील वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यामुळें, ती अगदीं शून्य-

वत् झाली आहे. तिचे वादविवाद क्वचितच प्रसिद्ध करण्यांत येतात. राष्ट्राचें परिपक्व मत समजावून घेण्यास तिचा उपयोग होईल अथवा अडचणीच्या वेळीं ती राष्ट्रावरील संकटाचें निवारण करील, अशी कल्पनादेखील कोणाचे डोक्यांत येत नाहीं. 'वरिष्ठ सभा' असें तिला हिणविण्याकरितां म्हणण्यांत येतें. तिच्या बडेजावाच्या योगानें तिची उलटी मानखंडना होते; व सामाजिक बाबतींत वरिष्ठ सभेच्या सभासदांस असणारा श्रेष्ठ दर्जा व इतर ठिकाणीं दिसून येणारा त्यांचा मोठेपणा, या सर्व गोष्टी एखाद्या मृत माणसास अलंकृत करण्याच्या प्रयत्नाप्रमाणें निरर्थक होतात. "

कानडांतील वरिष्ठ सभेचे अधिकार शून्यवत् झाले आहेत याचें कारण काय ? पूर्वीं सांगितल्याप्रमाणें कानडाची वरिष्ठ सभा कोणत्याही एका विशिष्ट तत्त्वाची दर्शक नाहीं. वंशपरंपरागत सरदारांच्या सभेमध्यें स्वाभाविकपणें दिसून येणारा डामडौल, अथवा निवडणुकीनें अस्तित्वांत आलेल्या सभांचें सामर्थ्य आपणांस तिजमध्यें सांपडावयाचें नाहीं; किंवा निरनिराळ्या प्रांतांमध्यें ऐक्यभाव राखण्याचे कामीं देखील तिचा उपयोग होत नाहीं. कानडामध्यें उमरावांचा एक स्वतंत्र वर्ग निर्माण करण्याचा प्रयत्न एका शतकाहून अधिक वर्षांपूर्वींच सोडून देण्यांत आला आहे. तथापि कानडांतील वरिष्ठ सभेमध्यें अद्याप देखील इंग्लंडच्या उमरावसभेची छाया अस्पष्ट व अंधुक रीतीनें दिसून येते. मात्र या अर्धवट प्रयोगामुळें त्यापासून होणाऱ्या फायद्यांस ती पारखी झाली आहे. आतां ऐक्यवर्धनाच्या दृष्टीनें पाहतां, अनेक संस्थानांच्या एकीकरणापासून जें राष्ट्र निर्माण होतें त्यामध्यें निरनिराळ्या संस्थानांच्या गरजा व इच्छा नमूद करण्याकरितां वरिष्ठ सभा उपयोगी पडते हें खरें. याच हेतूनें अमेरिकेंतील लहानमोठ्या सर्व संस्थानांस मध्यवर्ती सेनेटमध्यें प्रत्येकी दोन प्रतिनिधि निवडण्याचा हक्क देण्यांत आला आहे, व याच कारणास्तव कानडाचे देखील प्रथमतः तीन विभाग करण्यांत येऊन त्यांपैकीं प्रत्येकास समान प्रतिनिधि देण्यांत आले होते. परंतु नेमणुकीच्या पद्धतीमुळें वरील तत्त्वास हरताळ फांसला गेला असून आतां प्रांतिक सरकारांच्या हितसंबंधांचें रक्षण करण्याकरितां म्हणून बनविलेली वरिष्ठ सभा कळसूत्री बाहुल्याप्रमाणें मध्यवर्ती सरकारच्या प्रधानमंडळाची पूर्ण अंकित झाली आहे, असें म्हटल्यास त्यांत मुळींच अतिशयोक्ति होणार नाहीं.

आर्थिक अधिकारः—द्रव्यविषयक सूचना अगोदर प्रतिनिधिसभेंत प्रविष्ट झाल्या पाहिजेत, असा कानडाच्या शासनपद्धतींत स्पष्ट निर्देश आहे. परंतु त्यानंतर

त्यांमध्यें फेरफार करण्याचा किंवा त्या नामंजूर करण्याचा वरिष्ठ सभेस अधिकार आहे किंवा नाहीं याविषयीं खुलासा केलेला नाहीं. तथापि सरकारनियुक्त वरिष्ठ सभांचे हक्क कोणते, हा प्रश्न क्वीन्सलँड या वसाहतीतर्फे प्रिव्ही कौन्सिलपुढें आला असतां खालीलप्रमाणें निर्णय झाला. " क्वीन्सलँडमधील कौन्सिलचे (वरिष्ठ सभेचे) अधिकार इंग्लंडांतील उमरावसभेप्रमाणेंच आहेत. प्रधानमंडळास द्रव्याचा पुरवठा कसा व किती करावयाचा हें ठरविण्याचा हक्क खालील सभेस असून, वरिष्ठ सभेस केवळ अशीं बिलें नामंजूर करण्याचाच हक्क आहे. तथापि हा तिचा हक्क इंग्लंडांतील वरिष्ठ सभेस जेवढा आहे त्याहून अधिक नाहीं." प्रो. कीथ या अधिकारी माणसानें दिलेलें मत वरील निर्णयास अनुसरूनच आहे. "वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यास राज्यकारभार चालविण्यासाठीं सामान्यतः लागणाऱ्या खर्चाच्या रकमांची विषयवार वांटणी करणारीं बिलें (Appropriation bills of general supply) वरिष्ठसभेकडून अमान्य होतील असा संभव इंग्लंडप्रमाणेंच वसाहतींमध्यें देखील अत्यंत कमी असतो. उलटपक्षीं कांहीं विशिष्ट कार्याप्रीत्यर्थ पैशाची तरतूद करणारीं बिलें इतर सामान्य बिलांप्रमाणेंच नामंजूर होणें अगदीं शक्य असतें.

बेबनावः–कोणत्याही एखाद्या विवक्षित प्रसंगीं वरिष्ठ सभेमध्यें सहा सभासद वाढविण्याचा हक्क कानडांतील शासनपद्धतीच्या द्वारा तेथील गव्हर्नर जनरलास देण्यांत आला आहे. कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांचा आपसांत मतभेद झाल्यास, त्यांमध्यें एकवाक्यता घडवून आणण्याकरितां हा अधिकार अत्यंत अपुरा होय. एखाद्या वेळेस वरिष्ठ सभेमध्यें प्रधानमंडळास प्रतिकूल असणाऱ्या पक्षाचा विशेष भरणा असला, तर केवळ ६ सभासद वाढविल्यानें त्याचा पाडाव होणें शक्य नसतें. अशा वेळेस एरवीं शून्यवत् असणारी वरिष्ठ सभा प्रतिनिधिसभेच्या धोरणास खोडसाळपणें अडथळा करण्याच्या कामीं मात्र उपयोगीं पडेल हें उघड आहे. तथापि कानडामध्यें अशा तऱ्हेचे मतभेदाचे अगर बेबनावाचे प्रसंग फारसे उत्पन्न झाले नाहींत, एवढें खरें. परंतु कानडाची शासनपद्धति परिपूर्ण आहे हें याचें कारण नसून, तेथील विशिष्ट परिस्थितीच या प्रकारास कारणभूत झाली आहे. इ. स. १८६७ मध्यें कानडांतील वसाहतींचा संघ बनविण्यांत आला तेव्हांपासून आतांपावेतों कानडाच्या मध्यवर्ती सरकारांत कोणत्या पक्षानें केव्हां अंमल चालविला याचा हिशोब घेऊं लागलें असतां कानडाच्या इतिहासाचे स्थूलमानानें आपणांस दोन

विभाग करितां येतात. प्रथमतः तीस वर्षेंपावेतों कॉन्सर्व्हेटिव्ह पक्ष अधिकारावर असून, त्यानंतर लिबरल पक्षानें अविच्छिन्नपणें राज्यकारभार चालविला. वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची नेमणूक प्रधानांच्या हातीं असल्यामुळें, या दोन कालविभागांमध्यें वरिष्ठ सभेस त्या त्या वेळीं अधिकारावर असलेल्या पक्षाचें स्वरूप प्राप्त झालें. मध्यंतरीं राज्याचें सुकाणू कॉन्सर्व्हेटिव्ह पक्षाच्या हातून लिबरल पक्षाच्या हातीं जातेवेळीं थोडीशी अडचण उत्पन्न झाली. परंतु कॉन्सर्व्हेटिव्ह पक्षाचे सभासद हळूहळू इहलोक सोडून चालते झाल्यामुळें, त्यानंतर नवीन पक्षाचेच सभासद नेमण्यांत आले व ते आतां लिबरल प्रधानमंडळाच्या धोरणास अगदीं एकनिष्ठपणें मान वांकवीत असतात.

सरकारी अधिकाऱ्यांच्या व विशेषेंकरून वरिष्ठ सभेंतील सभासदांच्या नेमणुकीवर आपणांस पूर्ण सत्ता असावी अशी जबाबदार पद्धतीसंबंधीं कानडांतील प्रधानांची अगदीं ठाम समजूत झाली होती. १८९१ मध्यें लिहितांना गोल्ड्विन् स्मिथ ह्मणतात, " सेनेटमधील एकंदर सभासदांपैकीं ९ खेरीज करून बाकीचे सर्व सभासद एका पक्षाच्या धुरीणानें – एकाच व्यक्तीनें – नेमलेले आहेत; व ते नेमतांना आपला पक्ष प्रबळ करण्याखेरीज दुसऱ्या कोणत्याही उच्च हेतूकडे त्यानें लक्ष दिलें नाहीं. निवडणुकीच्या वेळेस प्रधानांच्या पक्षास द्रव्याची मदत करणें, किंवा लोकमताचा नैतिक कल प्रधानांविरुद्ध असेल अशा वेळेस त्यांस अनन्यभावानें मदत करणें, ही कानडाच्या 'हाउस ऑफ लॉर्ड्स' मध्यें जागा प्राप्त करून घेण्याचीं साधनें आहेत. सर जॉन मॅकडोनल्ड यांनीं आपल्या मुख्य प्रधानकीच्या लांबलचक कारकीर्दींत विरुद्ध पक्षाचा एक सभासद वरिष्ठ सभेंत नेमला होता. परंतु त्यांच्या मागाहून त्या जागेवर येणाऱ्या सर वुइलफ्रेड नांवाच्या मुख्य प्रधानांनीं आपल्या प्रतिस्पर्धी पक्षाविषयीं इतकी देखील औदार्यबुद्धि दाखविली नाहीं असें ह्मणतात." सध्यांच्या सेनेटमधील सभासद साधारणपणें खालील तीन वर्गांपैकीं कोणत्या तरी एका वर्गांत मोडत असतो. तो अधिकारारूढ पक्षास द्रव्याचा भरपूर पुरवठा करणारा असतो; किंवा तो प्रधानमंडळास उपयोगी पडणाऱ्या अशा एखाद्या धंद्याचा माणूस असतो; किंवा सेनेटला मिळणारे ५०० पौंडांचें वार्षिक वेतन व फुकटचा रेल्वे पास यांचे ऐवजीं तो आपल्या पक्षाच्या हितार्थ सर्व प्रकारचीं कामें करणारा असतो.

कानडाच्या सेनेटची स्थापना करण्यांत संस्थापकांचे जे उद्देश होते ते मुळींच सिद्धीस गेले नाहींत, यांत शंका नाहीं. सेनेटमधील सभासदांची संख्या नियमित असल्यामुळें तिजभोंवतीं एक प्रकारचें उच्च वातावरण उत्पन्न होईल, सार्वजनिक आयुष्यक्रमाच्य निरनिराळ्या शाखांत श्रेष्ठ पद पावलेल्या लोकांचा तिजमध्यें समावेश झाल्यामुळें ती लोकांच्या आदरास पात्र होईल, व त्यामुळें अविचारयुक्त कायदे दिरंगाईवर टाकणें, मतदारसंघांस अधिक विचार करण्यास अवसर देणें, व राजकीय क्षेत्रांतील अचानक हल्ल्यापासून देशाचें संरक्षण करणें, इत्यादि कामें तिला उत्तम रीतीनें पार पाडतां येतील या सर्व आशा नेमणुकीच्या पद्धतीमुळें लयास गेल्या. सध्यांच्या अवस्थेंत सेनेटमध्यें वरीलपैकीं एक देखील गुण दिसून येत नाहीं. उपयोगाच्या किंवा वैभवाच्या दृष्टीनें ती त्याज्य होय. कानडाच्या इतिहासांत दीर्घ काळपावेतों दोन राजकीय पक्षांनीं अविच्छिन्नपणें अंमल चालविल्यामुळें सेनेट आणि प्रतिनिधिसभा यांचे आपसांत मतभेद होण्याचे प्रसंग फारसे उत्पन्न झाले नाहींत. तथापि ही परिस्थिति बदलली व अधिकारारूढ पक्षांची वारंवार अदलाबदल होण्यास सुरवात झाली, तर सेनेटला सध्यांच्या स्वरूपांत कायम ठेवणें अशक्य होईल. अशा प्रसंगीं सेनेटची निराळ्या पायावर स्थापना करण्याचा प्रश्न तेथील मुत्सद्द्यांस सोडवावा लागेल.

२. लोकनियुक्त वरिष्ठ सभा.

जोडसभेच्या पद्धतींत वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यास त्यापासून कांहीं अडचणी उत्पन्न होतात हें खरें. तथापि निवडणुकीच्या पद्धतीच्या मानानें त्या मुळींच महत्त्वाच्या नाहींत असें अखेरीस वाटावयास लागतें. वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यास तिजमध्यें अधिक सभासद नेमण्याची प्रधानमंडळास मुभा असते, व त्या योगानें मतभेदाच्या प्रसंगीं वरिष्ठ सभेस खालील सभेचें मत स्वीकारावयास लावतां येतें. परंतु लोकनियुक्त वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची संख्या बहुधा मुक्रर केलेली असल्यामुळें, हा मार्ग तेथें अर्थातच खुला नसतो. शिवाय, वरिष्ठ सभेची देखील निवडणूक लोकांकडून झालेली असल्यास प्रत्येक सभेस असें म्हणावयास सांपडतें कीं, आपणास लोकमताचा पाठिंबा आहे. यामुळें कोणत्याही प्रश्नावर उभय सभांचीं मतें भिन्न झाल्यास त्यांमध्यें एकोपा घडवून आणण्याचें काम अत्यंत कठिण होतें. लोकनियुक्त वरिष्ठ सभेच्या पद्धतींत आणखी एक अडचण उत्पन्न होते. वरिष्ठ सभेचे सभासद निवडून

देण्याचा किंवा अशा निवडणुकीकरितां उभे राहण्याचा हक्क कोठें कोठें अधिक मालमत्ता असणाऱ्या लोकांस दिलेला आढळतो. अशा ठिकाणीं वरिष्ठ सभा सामान्य जनतेच्या कल्याणाकडे दुर्लक्ष करून विशेष संपत्तिवान् लोकांच्या हिताकडेच लक्ष पुरविते, असा तिजवर एक यथार्थ आरोप करण्यांत येतो.

वरील सर्व अडचणींमुळें लोकनियुक्त वरिष्ठ सभेपेक्षां सरकारनियुक्त वरिष्ठ सभाच अधिक श्रेयस्कर आहे, असा कांहीं लोकांचा समज झाल्यास त्यांत आश्चर्य नाहीं. न्यू झीलंड या वसाहतीमध्यें वरिष्ठ सभा लोकनियुक्त करण्याविषयीं वाटाघाट चालली असतां, तेथील अटॉर्नि जनरल यांनीं नेमणुकीच्या पद्धतीचें अत्यंत जोरानें समर्थन केलें. ते म्हणाले: " लोकनियुक्त वरिष्ठ सभेच्या पद्धतीस मी प्रतिकूल असून तिजपासून आपल्या शासनपद्धतीवर अत्यंत मोठे अनर्थ गुदरतील असें माझें मत आहे. जेथें वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असते तेथें सभासदांची संख्या मुक्रर केलेली नसल्यानें, वरिष्ठ आणि कनिष्ठ सभा या दोहोंमध्यें एकोपा घडवून आणण्याची अखेरची सत्ता प्रधानमंडळास दिलेली असते. अशा सत्तेच्या अभावीं तंटेबखेडे नेहमीं उत्पन्न होतील यांत शंका नाहीं." मि. बर्नार्ड वाईज यांनीं देखील आपलें मत अशाच रीतीनें व्यक्त केलें आहे. " गव्हर्नर जनरल इन् कौन्सिल यास वरिष्ठ सभेचे सभासद नेमण्याचा हक्क देणें हा कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांत एकवाक्यता घडवून आणण्याचा उत्तम उपाय होय. त्यामुळें वरिष्ठ सभेचा दर्जा कांहीं अंशीं इंग्लंडच्या उमरावसभेप्रमाणें होतो." उलटपक्षीं निवडणुकीनें अस्तित्वांत आलेल्या सभांचा असा आग्रह असतो कीं, इंग्लंडच्या उमरावसभेशीं आपलें विशेष साम्य नसून अमेरिकेच्या कायदेमंडळांतील वरिष्ठ सभांशींच अधिक साम्य आहे. व म्हणून आपले अधिकार इंग्लंडच्या उमरावसभेच्या मापानें न ठरवितां अमेरिकेमध्यें प्रचलित असणाऱ्या पद्धतीनुसार ठरविण्यांत यावेत. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांच्या मध्यवर्ती व स्थानिक कायदेमंडळांमध्यें वरिष्ठ सभा लोकनियुक्त असून त्यांस द्रव्यविषक सूचनांसंबंधीं बरेच विस्तृत हक्क असतात. कराच्या सूचना उपस्थित करण्याचा त्यांस हक्क नसला, तरी त्यांमध्यें दुरुस्ती करण्याचा किंवा त्या फेंटाळून लावण्याचा हक्क त्यांस दिलेला असतो. म्हणजे वरिष्ठ सभेच्या संमतीशिवाय कोणतीहि द्रव्यविषयक सूचना पास होणें शक्य नसते. या अमेरिकेंतील पद्धतीनुसार आपणांसहि द्रव्यविषयक पुरवठा करणाऱ्या बिलांमध्यें दुरुस्ती करण्याचा हक्क असावा, अशी वसाहतींतील लोकनियुक्त

सभांनीं कांहीं वेळां मागणी केलेली आहे. ही मागणी कांहीं वसाहतींत अंशतः मान्य झाली असून इतर ठिकाणीं ती अजीबात नामंजूर करण्यांत आली आहे.

व्हिक्टोरिया.

वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यास त्यापासून उत्पन्न होणाऱ्या अडचणींचा मासला आपणांस व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतीमध्यें उत्तम रीतीनें पहावयास सांपडतो. पैशाच्या पुरवठ्याच्या प्रश्नावर या वसाहतीमध्यें अनेक वेळां तंटे उपस्थित झाले, व त्या वेळीं प्रत्येक सभेनें प्रतिपक्षावर अत्यंत खरमरीत व अवास्तव टीका केली. या वसाहतीच्या कायदेमंडळांतील बेबनावाचा इतिहास अत्यंत लांबलचक असून त्यांत शिरण्याचें आपणांस प्रयोजन नाहीं. केवळ उदाहरणादाखल तीन प्रसंगांचें संक्षिप्त वर्णन दिलें असतां पुरेसें होईल.

(१) इ. स. १८५६ मध्यें या वसाहतींत पार्लमेंटरी पद्धतीचा प्रचार झाला. तेव्हांपासून ते १८६५ पावेतों तेथील कायदेमंडळाचें काम सुरळीतपणानें चाललें, व मतभेदाचे प्रसंग फारसे उत्पन्न झाले नाहींत. परंतु १८६५ मध्यें प्रथमतः अडचणीस सुरवात झाली. त्या वर्षी प्रधानमंडळानें जमाखर्चाच्या धोरणांत फेरफार सुचविल्यामुळें तेथील लोकमत अत्यंत प्रक्षुब्ध झालें. वरिष्ठ सभा खुल्या व्यापाराच्या तत्त्वास अनुकूल असून प्रतिनिधिसभेंत संरक्षित व्यापाराच्या तत्त्वाचा पुरस्कार करणाऱ्या लोकांचें प्राबल्य होतें. अशा रीतीनें कायदेमंडळाच्या उभय सभांत विरोध उत्पन्न झाला, व प्रधानांनीं टॅकिंग अथवा संयुक्त सूचनेच्या उपायाचा प्रयोग करण्याचें ठरविलें. त्यांनीं संरक्षित तत्त्वास अनुसरून महसुलाच्या यादींत फेरफार सुचविला, व हे फेरफार नमूद करणारें बिल ॲप्रोप्रिएशन बिलास (उत्पन्नाची निरनिराळ्या खात्यांत वांटणी करून देणाऱ्या बिलास) जोडून तें वरिष्ठ सभेच्या मंजुरीसाठीं पाठविलें. परंतु वरिष्ठ सभेनें या संयुक्त सूचनेस संमति देण्याचे ऐवजीं ती फेंटाळून लावली. संयुक्त सूचनेचा उपयोग करणें गैरशिस्त व सनदशीर पद्धतीस असंमत आहे असा तिचा कोटिक्रम होता. अखेरीस या संयुक्त बिलाची दोन निरनिराळीं बिलें करण्यांत येऊन या प्रकरणाचा निकाल लागला. कायदेमंडळांत बेबनाव चालू असतांना गव्हर्नरनें इतक्या अविचारानें वर्तन केलें कीं साम्राज्यसरकारकडून त्यास परत बोलावण्यांत आलें.

(२) यानंतर कलहाचा प्रसंग इ. स. १८६७ मध्यें उत्पन्न झाला. मागील भांडणामध्येंच या कलहाचें बीं रुजलेलें होतें. कायदेमंडळांत पूर्वी बेबनाव झाला असतांना गव्हर्नर डार्लिंग यांनीं प्रतिनिधिसभेचा कैवार घेतला व एवढ्याच कारणास्तव त्यांस परत बोलावण्यांत आलें, असा या वसाहतींतील लोकांचा समज झाला होता; म्हणून त्यांनीं केलेल्या उपकाराबद्दल उतराई होण्याकरितां प्रतिनिधिसभेनें त्यांस २०००० पौंडांची देणगी देण्याचा निश्चय केला. वरिष्ठ सभेची या देणगीस संमति मिळणें शक्य नव्हतें. टॅकिंगच्या उपायाचा पुन्हां एकवार आश्रय करण्यांत आला. ही देणगी देणारें बिल ॲप्रोप्रिएशन बिलास जोडण्यांत येऊन तें वरिष्ठ सभेकडे पाठविण्यांत आलें. या जोडबिलास वरिष्ठ सभेची संमति न मिळाल्यामुळें पुन्हां बेबनाव उत्पन्न झाला. प्रधानमंडळें बदललीं, पार्लमेंट बरखास्त करण्यांत आलें, व राज्यकारभारांत अंदाधुंदी व अव्यवस्था माजली. अखेरीस या प्रकरणाचा मोठ्या आकस्मिक रीतीनें निकाल लागला. सर चार्लस डार्लिंग यांस पेन्शन देण्यांत आलें, व पेन्शनाचे ऐवजीं त्यांनीं व्हिक्टोरियांतील प्रतिनिधिसभेनें देऊं केलेल्या देणगीचा स्वीकार करण्याचें नाकारलें; व म्हणून प्रतिनिधिसभेस आपली देणगी काढून घ्यावी लागली. अशा रीतीनें त्या वेळीं कायदेमंडळांत समेट झाला.

(३) ही शांतता देखील फार वेळ टिकावयाची नव्हती. इ. स. १८७७ मध्यें वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा या उभयतांत पुन्हां भांडणास सुरवात झाली. पार्लमेंटची मुदत लवकरच संपणार असल्यामुळें प्रतिनिधिसभेच्या सभासदांनीं केलेल्या कामगिरीबद्दल त्यांस वेतन देण्याचा प्रधानांचा विचार होता. अशा तऱ्हेचीं बिलें कायदेमंडळांत मागें तीन वेळां पसार झालीं होतीं, व त्या बिलांत कांहीं ठराविक मुदतीकरितांच सभासदांचा पगार मंजूर करण्यांत आला होता. त्या वेळच्या प्रधानमंडळाच्या मनांतून सभासदांस कायमचा पगार करवून देण्याचें होतें तरी वरिष्ठ सभा या गोष्टीस विरुद्ध असल्यामुळें, त्यास कांहीं ठराविक मुदतीचाच पगार मंजूर करवून घेऊन समाधान मानावें लागलें. या वेळींहि पूर्वी मंजूर झालेल्या तऱ्हेचेंच बिल प्रतिनिधिसभेनें पुन्हां एकवार तयार करून, तें वरिष्ठ सभेच्या मंजुरीसाठीं पाठविलें. परंतु या प्रसंगीं वरिष्ठ सभेची त्यास मंजुरी मिळणार नाहीं या भीतीनें ते ॲप्रोप्रिएशन बिलास जोडून पाठविण्यांत आलें. पुन्हां बेबनाव उत्पन्न झाला व अखेरीस प्रधानमंडळास तडजोड करवून घ्यावी लागली.

खालच्या सभेप्रमाणेंच वरिष्ठ सभाहि लोकनियुक्त असल्यास त्या दोहोंमधील मतभेद मिटविण्याचा उपाय कोणता ? याविषयीं टॉडसाहेबांनीं असें मत दिलें आहे कीं, " वरिष्ठ सभेची घटना बदलणें अथवा दोन्ही सभांनीं आपापले अधिकार स्पष्टपणें आंखून घेणें, हा कायदेमंडळांतील तंटे मिटविण्याचा खरा उपाय नव्हे. हें उद्दिष्ट साधावयाचें असल्यास त्याकरितां दोन्ही सभांनीं उदारपणाच्या धोरणाचा स्वीकार केला पाहिजे, तडजोडीच्या मार्गाचें अवलंबन केलें पाहिजे व आपणांस आपले कायद्यानें दिलेले अधिकार पूर्णपणें मिळालेच पाहिजेत अशा प्रकारच्या फाजिल आग्रहास फांटा दिला पाहिजे. साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटकडे नजर दिली असतां सहज दिसून येईल कीं, त्यांतील दोन सभांमध्यें दिसून येणारें सख्य व सहकारित्व अशाच प्रकारच्या क्षमाशील व नेमस्तपणाच्या धोरणामुळें मुख्यत्वेंकरून उत्पन्न झालें आहे. " परंतु व्हिक्टोरियाच्या शासनपद्धतींत कायदेमंडळाच्या उभय सभांतील बेबनाव मिटविण्याचा एक उपाय सांगितलेला आहे. १९०३ मध्यें पास झालेल्या कायद्याअन्वयें कायदेमंडळांत बेबनाव झाल्यास वरिष्ठ सभा बरखास्त करण्याचा हक्क गव्हर्नरास देण्यांत आलेला आहे. तथापि हा उपाय देखील अर्धवट व अपुरा आहे यांत शंका नाहीं. कां कीं, नवीन निवडणुकीनें अस्तित्वांत आलेल्या सभेनें आपला हेका पूर्वीप्रमाणेंच कायम ठेविल्यास तिला प्रतिनिधिसभेचें मत स्वीकारण्यास लावण्याचा दुसरा कोणताहि सनदशीर उपाय अस्तित्वांत नाहीं.

दक्षिण ऑस्ट्रेलिया.

दक्षिण ऑस्ट्रेलिया या वसाहतीमध्यें बेबनाव मिटविण्याकरितां ज्या उपायांचें अवलंबन करण्यांत आलें आहे, त्यांत थोडेसें नाविन्य असल्यामुळें त्यांसंबंधीं खुलासा करणें जरूर आहे. तेथील वरिष्ठ सभा लोकनियुक्त असल्यामुळेंच कीं काय, कायदेमंडळामध्यें केव्हांहि विशेषसा एकोपा नव्हता. प्रथमतः प्रतिनिधिसभेनें द्रव्यविषयक बिलास वरिष्ठ सभेच्या मंजुरीची अपेक्षा न करितां, त्याविषयींचे सर्व अधिकार स्वतःच बळकावण्याचा प्रयत्न केला. परंतु दोन्ही सभांची मंजुरी मिळाल्याखेरीज खर्च मंजूर करणें आपणांस अशक्य आहे असा गव्हर्नरनें निकाल दिल्यामुळें, या प्रवृत्तीस आळा बसला. तथापि त्यामुळें दोन्ही सभांतील भांडणें मिटलीं नाहींत. अखेरीस १८८९ मध्यें बेबनाव मिटविण्याकरितां एक उपाय योजण्यांत आला; त्याचें

स्वरूप सध्यां खालीलप्रमाणें आहे. प्रतिनिधिसभेनें दोन वेळां पास केलेल्या बिलास वरिष्ठ सभेनें दोन्ही वेळां फेंटाळून लावलें किंवा त्यामध्यें अशा तऱ्हेचा फेरफार सुचविला कीं जो प्रतिनिधिसभेस मान्य नसेल, तर गव्हर्नरास दोन मार्ग मोकळे असतात. अशा वेळेस दोन्ही सभा बरखास्त करण्याचा, किंवा वरिष्ठ सभेमध्यें निवडणुकीचे द्वारा नऊ नवीन सभासद नेमण्याचा त्यास अधिकार आहे. वरिष्ठ सभा लोकनियुक्त असल्यास तिच्यांतील सभासदांची संख्या बहुधा मुकर केलेली असते; व म्हणून दक्षिण ऑस्ट्रेलियांतील गव्हर्नरास वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची संख्या वाढविण्याकरितां दिलेला हक्क थोडासा असाधारण आहे. तथापि कायदे-मंडळामध्यें बेबनाव उपस्थित झाल्यास हा अधिकार पूर्णपणें यशस्वी होईल असें निश्चितपणें सांगतां यावयाचें नाहीं.

ऑस्ट्रेलिया (मध्यवर्ति पार्लमेंट).

ऑस्ट्रेलियांतील वसाहतींचा संघ इ. स. १९०० मध्यें निर्माण होऊन तेथें एक मध्यवर्ति पार्लमेंट स्थापण्यांत आलें. ज्या वसाहतींचा हा संघ झाला त्या प्रथमतः एकमेकांपासून स्वतंत्र असून, त्यांमध्यें कायदेमंडळें देखील फार पूर्वीपासून स्थापन झालेलीं होतीं. ऑस्ट्रेलियाच्या मध्यवर्ती सरकारची शासनपद्धति ज्या मुत्सद्दयांनीं निर्माण केली, त्यांस या वसाहतींच्या राज्यकारभारामध्यें जोडसभेच्या पद्धतीपासून उत्पन्न होणाऱ्या अडचणी व त्या सोडविण्याकरितां योजण्यांत आलेले उपाय यांचा प्रत्यक्ष अनुभव होता. म्हणून नवीन पार्लमेंटमध्यें दोन्ही सभांचे परस्पर संबंध अत्यंत बारकाईनें आंखून त्यांमधील बेबनाव मिटविण्याकरितां त्यांनीं असाधारण तजवीज करून ठेवली. परंतु ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें यासंबंधींचे निर्बंध खास कोणत्या स्वरूपाचे आहेत, हें पाहण्यापूर्वी आपणांस तेथील मध्यवर्ती सेनेटची घटना समजावून घेतली पाहिजे.

कॉमनवेल्थ ऑफ् ऑस्ट्रेलिया या नांवाचा संघ अनेक वसाहतींच्या एकीकरणा-पासून उत्पन्न झाला आहे, हें वर सांगितलेंच आहे. ऑस्ट्रेलियाच्या पार्लमेंटांतील वरिष्ठ सभेची—हिला सेनेट असें नांव आहे—उभारणी याच एकीकरणाच्या तत्त्वावर करण्यांत आली आहे. या संघामध्यें एकंदर सहा संस्थानें असून, त्यांपैकीं प्रत्येकाचे सहा असे सेनेटमध्यें आजमितीस एकूण ३६ सभासद आहेत. ही संख्या अगदीं निश्चित केलेली नसून आस्ट्रेलियाच्या पार्लमेंटास तिजमध्यें फेरफार करितां येतो.

परंतु हा फेरफार करितांना वरील सर्व संस्थानांनीं सेनेटमध्यें पाठवावयाच्या प्रतिनिधींची संख्या समानच राहिली पाहिजे. शिवाय अशा प्रत्येक संस्थानास किमान पक्षीं सहा सभासद असलेच पाहिजेत. याविषयीं आणखी एक निर्बंध असा आहे कीं, सेनेटमधील कोणत्याहि वसाहतीच्या प्रतिनिधींचें प्रमाण कमी करावयाचें असल्यास त्या योजनेस प्रथमतः त्या संस्थानांतील अधिकांश मतदारांची संमति मिळाली पाहिजे. ऑस्ट्रेलियाची शासनपद्धति ज्या लोकांनीं निर्माण केली, त्यांजवर अमेरिकेच्या शासनपद्धतीचा विशेष पगडा बसला होता. सेनेटमध्यें प्रत्येक संस्थानाचे सारखेच प्रतिनिधि असावेत हें तत्त्व त्यांनीं तेथूनच उचललें. मोठ्या संस्थानांनीं प्रथमतः या तत्त्वास जोरानें हरकत घेतली, परंतु त्यांस तें अखेरीस मान्य करावें लागलें. लहान संस्थानांचे अधिकार व स्वातंत्र्य यांची सुरक्षितता याच तत्त्वावर अवलंबून आहे. आणि त्यामध्यें फेरबदल करण्यास त्यांच्या संमतीची आवश्यकता असल्यामुळें आतां त्यांत फेरफार करणें जवळ जवळ दुरापास्त आहे.

ऑस्ट्रेलियांतील लोकांनीं आपल्या मध्यवर्ती सरकारांतील वरिष्ठ सभेची घटना निर्माण करितांना अमेरिकेच्या उदाहरणाचें अनुकरण केलें, तरी या दोन देशांतील वरिष्ठ सभांमध्यें एक महत्त्वाचा फरक राहिला होता. इ. स. १९१३ पावेतों अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभेचे सभासद संस्थानांच्या कायदेमंडळांनीं – म्हणजे दुहेरी निवडणुकीनें – निवडलेले असत. परंतु ऑस्ट्रेलियांत त्यांस निवडण्याचा हक्क संस्थानांतील लोकांस प्रत्यक्षपणें दिलेला आहे. म्हणजे अमेरिकेंतील सेनेटर हा संस्थानांच्या कायदेमंडळांचा प्रतिनिधि असे, तर ऑस्ट्रेलियांतील सेनेटर संस्थानांतील लोकांचा प्रतिनिधि असतो. हा फरक महत्त्वाचा आहे. ऑस्ट्रेलियांतील सेनेटरची निवडणूक लोकांकडून प्रत्यक्षपणें व्हावयाची असते. त्याकरितां प्रत्येक संस्थानाचा एक स्वतंत्र मतदारसंघ कल्पण्यांत येतो, व सेनेटमध्यें जितक्या जागा भरावयाच्या असतील तितके सभासद प्रत्येक मतदारास सुचवितां येतात. या पद्धतींत सुसंघटित पक्षास निवडणुकीचे वेळीं सर्व जागा बळकावितां येतात. परंतु या नियमाचें महत्त्व किती आहे हें समजावून घेण्याकरितां आणखी एक गोष्ट लक्ष्यांत ठेविली पाहिजे ती ही कीं, आस्ट्रेलियामध्यें सेनेट अथवा हाउस ऑफ् रिप्रेझेंटेटिव्हज यांपैकीं कोणत्याहि सभेच्या निवडणुकीकरितां उभे राहणाऱ्या उमेदवारास लागणाऱ्या लायकीमध्यें फरक नसतो इतकेंच नव्हे, तर दोन्ही सभांचे मतदार देखील

एकच असतात. ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें लोकसत्ताक पद्धतीचें प्रतिबिंब ठिकठिकाणीं उत्कटपणें उमटलें असल्याचें जें एका टीकाकारानें म्हटलें आहे, त्याचें हें एक उदाहरण होय. कानडांतील वरिष्ठ सभेच्या सभासदाची अमुक इतकी मालमत्ता असली पाहिजे असा नियम आहे, व अशाच तऱ्हेचे नियम आणखी कांहीं इतर देशांतील वरिष्ठ सभेच्या उमेदवारांस लागू होतात. परंतु ऑस्ट्रेलियामध्यें सेनेटच्या निवडणुकीकरितां उभे राहणाऱ्या उमेदवारास प्रतिनिधिसभेच्या उमेदवारांपेक्षां अधिक कोणत्याहि लायकीची जरूरी नसते. ऑस्ट्रेलियांतील सेनेटच्या उमेदवारीकरितां लागणारे गुण अगदीं साध्या स्वरूपाचे आहेत. उमेदवार हा पूर्ण वयांत आलेला असून तो राजाचा प्रजाजन असला पाहिजे यांसारख्या निर्बंधांपेक्षां अधिक कडक निर्बंध तेथें नाहींत. प्रतिनिधिसभेंतील निवडणुकीकरितां उभे राहतां येणाऱ्या सर्व लोकांस वरिष्ठ सभेमध्यें निवडणुकीकरितां उभे राहतां येत असल्यामुळें, व त्या दोन्ही सभांतील सभासदांस निवडून देणारे मतदार देखील सारखेच असल्यामुळें, अशी स्थिति उत्पन्न होते कीं प्रतिनिधिसभेस आपले अधिकार ज्या लोकसत्तेपासून प्राप्त होतात तीच लोकसत्ता सेनेटच्या देखील अधिकारांचें उगमस्थान होते. परंतु सेनेटर लोकांची निवडणूक अधिक विस्तृत मतदारसंघाकडून होत असल्यामुळें त्यांच्यापैकीं प्रत्येकास अधिक लोकमताचें पाठबळ असतें. याचा प्रत्यक्ष परिणाम असा झाला आहे कीं, ऑस्ट्रेलियाची सेनेटसभा जगांतील इतर कोणत्याहि वरिष्ठ सभेपेक्षां अधिक लोकसत्ताक आहे. जगांतील सर्व देशांमध्यें वरिष्ठ सभा कनिष्ठ सभेपेक्षां अधिक प्रगतिपर असल्याचा मासला असेल तर तो ऑस्ट्रेलियामध्येंच पहावयास सांपडतो. इंग्लंडची उमरावसभा ही कॉन्झर्व्हेटिव्ह पक्षाची असून, ती लिबरल प्रधानमंडळाच्या प्रगतिपर धोरणास नेहमीं अडथळा करीत असते. त्याचप्रमाणें व्हिक्टोरिया नांवाच्या वसाहतींतील वरिष्ठ सभेचे सभासद संपन्न लोकांनीं निवडलेले असल्यामुळें, ती त्यांच्याच हितसंबंधाचें रक्षण करिते. ऑस्ट्रेलियाच्या वरिष्ठ सभेनें मात्र संपत्तीच्या सर्व उत्पादक व विभाजक साधनांवर राष्ट्राची मालकी बसविण्यांत यावी, अशा तऱ्हेचे कांहीं क्रांतिकारक तात्त्विक ठराव पास करण्यामध्यें आपला बराच वेळ खर्च केला आहे.

ऑस्ट्रेलियाच्या सेनेटसंबंधीं आणखी एक गोष्ट लक्ष्यांत ठेवावयाची ती ही कीं, तिच्या सभासदांमध्यें सपशेल फेरबदल होणें बहुधा शक्य नसतें. सेनेटमधील सभासदांची निवडणूक सहा वर्षांकरितां होत असून, त्यांपैकीं निम्मे सभासदांस दर

तीन वर्षांनीं आपली जागा सोडावी लागते. यामुळें तिजमध्यें एकप्रकारचें सातत्य आढळून येतें. राज्यपद्धतींतील बेबनाव मिटविण्याकरितां कायदेमंडळाच्या दोन्ही सभा एकाच वेळीं बरखास्त करण्याचा हक्क तेथील गव्हर्नर जनरलास देण्यांत आला आहे. परंतु हा अपवादात्मक प्रसंग सोडून दिला, तर ऑस्ट्रेलियांतील सेनेटसभा पूर्णपणें नवी अथवा सर्वथैव जुनी केव्हांहि असणें शक्य नसतें असेंच म्हणावें लागेल. व म्हणून ऑस्ट्रेलियाची सेनेट ही अमेरिकेच्या सेनेटप्रमाणेंच अमर अथवा अविनाशी संस्था आहे असें म्हटलें असतां चुकीचें होणार नाहीं.

ऑस्ट्रेलियाच्या कायदेमंडळासंबंधीं आणखी एका महत्त्वाच्या मुद्द्याचा येथेंच उल्लेख केला पाहिजे. शक्य तोंपावेतों प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांची संख्या सेनेटमधील सभासदांच्या दुप्पट असली पाहिजे असा तेथें नियम आहे. वरिष्ठ सभेमध्यें प्रत्येक संस्थानास सारखेच प्रतिनिधि असतात. म्हणजे वरिष्ठ सभा ही संस्थानांचीं प्रतिनिधिभूत सभा असते, तर कनिष्ठ सभा ही लोकांची प्रतिनिधिभूत सभा असते. या नियमाचा परिणाम काय होतो हें आपणांस पुढें दिसून येईल.

जमाखर्चाचे अधिकारः–ऑस्ट्रेलियांतील वरिष्ठ सभेचा दर्जा कनिष्ठ सभेशीं समानतेचा असून, तिला प्रतिनिधिसभेच्या जवळ जवळ बरोबरीचे हक्क दिलेले आहेत. याचें कारण असें कीं, ऑस्ट्रेलियाची सेनेट ही संस्थानांची प्रतिनिधिभूत संस्था आहे इतकेंच नव्हे तर ती तेथील लोकांची देखील प्रतिनिधिभूत संस्था होय. ह्मणून पूर्वी कोणत्याहि वरिष्ठ सभेस केव्हांहि दिले गेले नाहींत, इतके विस्तृत अधिकार तिजकडे सोंपविण्यांत आले आहेत. द्रव्यविषयक सूचना अमान्य करण्याचा तिला पूर्ण हक्क आहे. तिच्या अधिकारावर केवळ दोन निर्बंध आहेत ते असेः (१) तिला द्रव्यविषयक बिलें उपस्थित करितां येत नाहींत, व (२) कर लादणाऱ्या बिलांमध्यें अथवा मामूली वार्षिक सरकारी कामकाजासाठीं ज्या खर्चाची जरूरी असते त्याची विषयवार वांटणी करणाऱ्या बिलांमध्यें तिला दुरुस्ती करितां येत नाहीं. परंतु वरील प्रकारच्या बिलांमध्यें दुरुस्ती करण्याचा अधिकार नसला, तरी त्या दुरुस्त्या सुचविण्याचा तिला अधिकार आहे. " ज्या बिलांत तिला दुरुस्ती करण्याचा अधिकार नाहीं, अशीं बिलें तिला प्रतिनिधिसभेकडे परत पाठवितां येतात; व त्या वेळीं त्या बिलांत प्रतिनिधिसभेनें अमुक एक बाब वगळून टाकावी किंवा त्यामध्यें दुरुस्ती करावी अशी विनंति तिला प्रतिनिधि-

सभेस करितां येते. मग प्रतिनिधिसभेस योग्य वाटल्यास तिनें त्या गोष्टी वगळाव्या किंवा त्यांमध्यें दुरुस्ती करावी." शिवाय, टॅकिंगच्या उपायानें कनिष्ठ सभेस वरिष्ठ सभेच्या अधिकारांचें आक्रमण करितां येऊं नये अशीहि तरतूद करून ठेवली आहे. जमाखर्चाच्या बिलांमध्यें तद्व्यतिरिक्त दुसरी कोणतीहि सूचना नसावी यासंबंधीं निर्बंध अगदीं बारकाईनें करण्यांत आले आहेत. "कर लादणाऱ्या कायद्यामध्यें कराविषयींच सूचना असाव्यात. त्यांमध्यें इतर कोणत्याहि विषयां-संबंधीं सूचना असल्यास त्या फोल समजल्या जाव्यात." पुन्हां "कर लादणाऱ्या कायद्यामध्यें कराच्या केवळ एका बाबीसंबंधींच उल्लेख असला पाहिजे..." आतां या दोन नियमांचा काय परिणाम होतो त्याचा विचार करूं. पहिल्या नियमाचे योगानें कराच्या सूचनेमध्यें इतर कोणत्याहि सूचनेचा समावेश होऊं नये असें ठरविल्यामुळें, वरिष्ठ सभेस नापसंत असलेलीं बिलें द्रव्यविषयक सूचनेमध्यें ग्रथित करून तीं स्वीकारण्यास तिला भाग पाडतां येत नाहीं. व दुसऱ्या नियमाचे योगानें कर लादणारीं बिलें एकत्र करितां येऊं नयेत अशी तरतूद केलेली आहे. इ. स. १८६१ या वर्षी साम्राज्याच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटमध्यें उमरावसभेनें कर लादणारें एक बिल फेटाळून लावल्यामुळें, पुढील वर्षी मि. ग्लॅडस्टन यांनीं वरिष्ठसभेस तें बिल स्वीकारण्यास लावण्याकरितां त्या वर्षीच्या सर्व द्रव्यविषयक सूचना एकत्रित केल्या, त्यामध्यें मागील वर्षी अमान्य केलेलें बिल गोंवलें व अशा तऱ्हेचें भलें थोरलें संयुक्त बिल वरिष्ठ सभेकडे पाठवून दिलें, यासंबंधीं उल्लेख पूर्वी आलेलाच आहे. आतां हें बिल नाकारण्यांत आल्यास राज्याचें काम बंद पडेल, सर्वत्र अंदाधुंदी व अशांतता माजेल व त्याची जबाबदारी आपणांवर येईल या भीतीस्तव वरिष्ठ सभेनें देखील त्यास संमति दिली. ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें जमाखर्चाच्या अशा सर्वव्यापी बिलाविरुद्ध नियम असल्यामुळें वरिष्ठ सभेचे अधिकार नीट रीतीनें सुरक्षित ठेविलेले आहेत.

बेबनावः—कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांस बरोबरीचे हक्क दिले गेल्यानें ज्या अडचणी उत्पन्न होतात त्यांमध्यें त्यांजमधील बेबनावाचा प्रश्न अत्यंत महत्त्वाचा होय. कोणत्याहि एखाद्या सुचविण्यांत आलेल्या कायद्यावर उभय सभांचीं निरनिराळीं मतें पडलीं व त्यांमध्यें कलह माजला, तर त्यास अखेरीस बेबनावाचें स्वरूप प्राप्त होतें. अशा तऱ्हेचे खेदजनक प्रसंग इंग्लंडमध्यें देखील उत्पन्न होतात. परंतु इंग्लंडची

उमराव सभा आयरिश प्रश्नांखेरीज इतर सर्व प्रश्नांवर माघार घेते. कां कीं राष्ट्राचें मत धुडकावून लावल्यास आपल्या अस्तित्वावरच गदा येईल अशी तिला नेहमीं भीति वाटत असते. आयरिश प्रश्नाविषयीं मात्र इंग्लंड व स्कॉटलंड येथील लोक विशेष उत्सुक नसल्यामुळें, प्रतिनिधिसभेची योजना अमान्य केली तरी आपणावर विपरीत प्रसंग ओढवणार नाहीं असा तिचा समज आहे. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांमध्यें बेवनावाकरितां मुळींच तरतूद करून ठेवलेली नाहीं, व त्यामुळें तेथें कितीहि गैरसोय झाली तरी ती निमूटपणें सहन करावी लागते. गुलामगिरीचा शेवट करण्याकरितां अमेरिकेच्या कनिष्ठ सभेनें आणलेल्या सर्व सूचना वरिष्ठ सभेनें फेंटाळून लावल्यामुळेंच कांहीं अंशीं वॉर ऑफ सेसेशनसारख्या युद्धाचा घोर प्रसंग उत्पन्न झाला. खुद्द ऑस्ट्रेलियामध्यें देखील व्हिक्टोरिया, दक्षिण ऑस्ट्रेलिया, तास्मानिया इत्यादि वसाहतींमध्यें कायदेमंडळाच्या दोन शाखांत आपसांत मतभेद झाल्यामुळें अनेक वेळां यादवी उपस्थित झाली होती, व ती मिटविण्याचे अनेक उपायहि सुचविण्यांत आले होते. यांपैकीं सर्वांत उत्तम उपाय म्हटला म्हणजे वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त करणें हा होय. त्याचे योगानें वरिष्ठ सभेचा दर्जा इंग्लंडच्या उमरावसभेप्रमाणें होतो, लोकमताच्या स्पष्ट निर्णयासमोर माघार घेण्याची प्रवृत्ति तिजमध्यें उत्पन्न होते व नवीन सभासदांच्या नेमणुकीचे द्वारा तिजवर केव्हांहि दाब घालतां येतो. उलटपक्षीं, लोकनियुक्त वरिष्ठ सभांची पद्धत जरी वरवर पाहणारांस लोकसत्तात्मक पद्धतीस अनुकूल दिसली, तरी तिजपासून अनेक अडचणी उत्पन्न होतात. लोकनियुक्ततेच्या कोणत्याहि पद्धतीवर तिची रचना केली तरी तिला कनिष्ठ सभेच्या धोरणास अडथळा करितां येतो. ऑस्ट्रेलियांतील निरनिराळ्या कायदेमंडळांमध्यें ही गोष्ट अनेक वेळां सिद्ध झाली असून, व्हिक्टोरिया वसाहतीमध्यें तर वरिष्ठ सभेच्या हट्टामुळें एके वेळीं क्रांतीचा प्रसंग ओढवला होता. ऑस्ट्रेलियाची शासनपद्धति ज्या लोकांनीं निर्माण केली त्यांस या सर्व अडचणींचा परिचय होता. तथापि त्यांनीं आपल्या नवीन राज्यपद्धतीमध्यें जोडसभेची पद्धति कायम ठेविली इतकेंच नव्हे, तर वरिष्ठ सभेस लोकनियुक्ततेचेंच स्वरूप दिलें. परंतु तसें करितांना त्यांनीं बेवनाव मिटविण्याकरितां अगदीं बारकाईनें नियम मात्र करून ठेविले. या नियमांचें सामान्य स्वरूप खालीलप्रमाणें आहे:—

प्रतिनिधिसभेनें पास केलेल्या बिलास वरिष्ठ सभेनें फेंटाळून लावलें अथवा पास न केलें किंवा त्यामध्यें प्रतिनिधिसभेस संमत नसेल अशा प्रकारची दुरुस्ती केली; व

प्रतिनिधिसभेनें तीन महिन्यांच्या अवकाशानंतर तो कायदा पुन्हां पास केला, व त्या वेळींहि सेनेट सभेचा विरोध जर कायम राहिला; तर गव्हर्नर जनरलला वाटल्यास दोन्हींहि सभा बरखास्त करण्याचा अधिकार असतो. (मात्र प्रतिनिधिसभेच्या मुदतीपैकीं सहाच महिन्यांची मुदत बाकी असली तर गव्हर्नर जनरलला ही बरखास्ती करितां येत नाहीं.) अशा बरखास्तीनंतर नवीन निवडणुकीनें अस्तित्वांत आलेल्या प्रतिनिधिसभेनें पुन्हां पूर्वोक्त बिल पास केलें व वरिष्ठ सभेनें पुन्हां त्यास असंमति दर्शविली, तर गव्हर्नर जनरलला दोन्ही सभांची संयुक्त बैठक भरविण्याचा अधिकार आहे. अशा बैठकींत त्या बिलासंबंधीं दोन्ही सभांतील सभासदांना आपसांत विचारविनिमय करण्यास संधी मिळते. त्यानंतर प्रतिनिधिसभेकडून अखेरीस सुचविण्यांत आलेल्या कायद्यावर, आणि त्या एकंदर बैठकींत कोणत्याहि सभेनें सुचविलेल्या दुरुस्त्या दुसऱ्या सभेस मंजूर नसल्यास त्यांजवर मतें घेण्यांत येतात; व ज्या योजनेस दोन्ही सभांतील एकंदर सभासदांपैकीं अधिकांश मतें अनुकूल असतील ती योग्य रीतीनें पास झाली असें समजण्यांत येतें.

वरील योजनेसंबंधीं या गोष्टी लक्ष्यांत ठेवण्यासारख्या आहेत. कोणतेंहि बिल, मग तें जमाखर्चाविषयीं असो वा नसो, सेनेटसभेस नापसंत असल्यास तिला पार्लमेंटची बरखास्ती घडवून आणतां येते. अशा वेळीं मतदारसंघांचा प्रत्यक्ष आदेश असल्याखेरीज प्रतिनिधिसभेस वरिष्ठ सभेवर तिच्या मर्जीविरुद्ध कोणत्याहि प्रश्नाविषयीं आपलें मत लादतां येणें शक्य नसतें, व त्यानंतर देखील आपलें मत वरिष्ठ सभेवर लादावयाचें असल्यास प्रतिनिधिसभेस मतदारसंघांचा इतका स्पष्ट आदेश मिळाला असला पाहिजे कीं संयुक्त बैठकींत तिला बहुमत मिळेल. ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतींत प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांची संख्या सेनेटमधील सभासदांच्या दुप्पट असली पाहिजे असा जो एक नियम वर सांगितला, त्याचें महत्त्व आतां वाचकांच्या लक्ष्यांत आलें असेल. हा निर्बंध नसता तर प्रतिनिधिसभेच्या ऐवजीं वरिष्ठ सभेचेंच प्रस्थ वाढलें असतें हें उघड आहे. परंतु वरिष्ठ सभा संस्थानांची प्रतिनिधिभूत संस्था असून कनिष्ठ सभा लोकांच्या मताची दर्शक असल्यामुळें, या दोहोंमध्यें विरोध असल्यास लोकांचें मत हें संस्थानांच्या मतापेक्षां श्रेष्ठ आहे, असें वरील नियमाचे द्वारा ठरविण्यांत आलें आहे.

ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें बेबनाव मिटविण्याकरितां रेफरेंडमच्या पद्धतीचा अवलंब करण्यांत आला आहे. या पद्धतीमध्यें वेळेचा अपव्यय होतो व नवीन निव-

डणुकीचा त्रास देखील सोसावा लागतो हें खरें. परंतु वेतनावाचा प्रश्न जोडसभेच्या पद्धतीमध्यें अत्यंत महत्त्वाचा असतो. या प्रश्नाचा निकाल इ. स. १९११ पावेतों इंग्लंडमध्यें लागला नव्हता. व 'अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें' या राष्ट्रास तर अद्याप देखील तो प्रश्न सोडवावयाचा आहे. अशा परिस्थितींत ऑस्ट्रेलियाचें उदाहरण कदाचित् पुढील इतिहासामध्यें इतरांस मार्गदर्शक होण्याचा संभव आहे असें मानणें चुकीचें होणार नाहीं.

वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा या उभयतांतील संबंध व जबाबदार पद्धतीचें तत्त्वः—ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांचे अधिकार जवळजवळ बरोबरीचे आहेत. त्यामुळें कॅबिनेट पद्धतीस अथवा जबाबदार पद्धतीस — ह्मणजे ज्या पद्धतीमध्यें प्रधानमंडळाचें अस्तित्व कनिष्ठ सभेंतील बहुमतावर अवलंबून असतें त्या पद्धतीस – व्यत्यय येण्याचा संभव आहे कीं काय याचा विचार केला पाहिजे. ज्या पद्धतीमध्यें प्रधानमंडळ हें कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांस जबाबदार असतें ती जबाबदार पद्धति नव्हे. कोणासहि एकाच मालकाच्या हुकुमाचें प्रतिपालन करणें शक्य असतें. या नियमानें अर्थातच जबाबदार पद्धतीमध्यें प्रधानमंडळ हें कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांपैकीं कोणत्या तरी एकाच सभेस जबाबदार असलें पाहिजे, व प्रधानमंडळ बनविण्याचा व मोडण्याचा अधिकार त्याच सभेकडे असावा हें उघड आहे. परंतु ऑस्ट्रेलियामध्यें दोन्ही सभांचे अधिकार बरोबरीचे असल्यामुळें हा अधिकार खास कोणत्या सभेकडे असावा हा प्रश्न उद्भवतो. कायदेमंडळांतील दोन्ही सभांपैकीं जी सभा अधिक लोकसत्तात्मक असेल तिलाच प्रधानमंडळानें जबाबदार असावें, असा सामान्य सिद्धांत सांगून या प्रश्नाचा निकाल देतां येणें शक्य नाहीं. कारण, ऑस्ट्रेलियन पार्लमेंटांतील दोन्ही सभांपैकीं अमुक एक सभा लोकसत्तेचा अधिक पुरस्कार करणारी आहे हें सांगणें कठिण आहे. सामान्यतः प्रतिनिधिसभा ही वरिष्ठ सभेपेक्षां लोकसत्तेच्या प्रवाहाची अधिक निदर्शक असते हें खरें. परंतु हा सामान्य सिद्धांत ऑस्ट्रेलियांतील कायदेमंडळास लागू होत नाहीं. ऑस्ट्रेलियांतील वरिष्ठ सभा ही प्रगतिपर धोरण स्वीकारण्यास प्रतिनिधिसभेपेक्षां देखील अधिक तत्पर असते, ही गोष्ट अगदीं प्रत्यक्षपणें सिद्ध झाली आहे. वरिष्ठ सभेच्या निवडणुकींत प्रत्येक मतदारसंघातर्फें जितके सभासद निवडून द्यावयाचे असतील, तितकीं सर्व नांवें त्यांतील प्रत्येक मतदारास सुचविण्याचा हक्क असल्या-

मुळें देशांतील अत्यंत सुसंघटित असलेल्या पक्षाचा पगडा तिजवर बसला आहे. ऑस्ट्रेलियांतील बहुतेक संस्थानामध्यें असा प्रबळ पक्ष म्हणजे मजुरांचाच होय. याचा परिणाम असा झाला आहे कीं, एखाद्या मजूरपक्षाच्या बिनसरकारी व वादविवादात्मक सभेंत जशा प्रकारचे क्रांतिकारक ठराव पास होतात, तशा योजना ऑस्ट्रेलियांतील वरिष्ठ सभेनें अनेक वेळां पुढें आणल्या आहेत. अशा प्रकारें ऑस्ट्रेलियांतील वरिष्ठ सभा ही प्रतिनिधिसभेपेक्षां लोकसत्तेची कमी पुरस्कर्ती नाहीं.

प्रधानमंडळानें कायदेमंडळांतील कोणत्या सभेस जबाबदार असावें हा प्रश्न इंग्लंड, कानडा, इत्यादि देशांत उत्पन्न होत नाहीं. इंग्लंडच्या पार्लमेंटचे उमरावसभा व प्रतिनिधिसभा असे दोन विभाग आहेत हें खरें. तथापि तेथील प्रतिनिधिसभेचा दर्जा वरिष्ठ सभेपेक्षां अनेक पटींनीं श्रेष्ठ असल्यामुळें, प्रधानमंडळें बनविण्याचा व मोडण्याचा अधिकार देखील तिजकडेच असतो. इंग्लंडची प्रतिनिधिसभा निवडणुकीनें अस्तित्वांत आली असते. लोकमताच्या नैतिक सामर्थ्याचा जोर तिजमध्यें वास करीत असतो. वरिष्ठ सभेस अनेक वेळां पराभूत केल्यामुळें तिजमध्यें आत्मविश्वास उत्पन्न झाला आहे. तिजोरीवर देखील तिचाच ताबा चालतो, व पैशाच्या अभावीं प्रधानमंडळास राज्यकारभाराचें काम चालविणें अशक्य असतें. या सर्व कारणांमुळें तिला आपल्या मर्जीनुरूप सर्व गोष्टी घडवून आणतां येतात; व म्हणून तिचा वरिष्ठ सभेशीं विरोध झाल्यास कायदे बनविण्याचें काम थोडेसें दिरंगाईवर पडलें, तरी त्यामुळें प्रधानमंडळाच्या कामास अडथळा उत्पन्न होत नाहीं. कानडाची स्थिति देखील अशीच आहे. तेथें देखील पार्लमेंटच्या दोन शाखा आहेत. तथापि तेथील सेनेट ही प्रातिनिधिक सभा नसून सरकारनियुक्त संस्था असल्यामुळें ती अधिकाराच्या दृष्टीनें गौण आहे. या कारणांमुळें इंग्लंड व कानडा या दोन देशांत वरिष्ठ सभेनें प्रधानमंडळास प्रतिकूल ठराव पास केला तरी त्याची त्यास विशेष पर्वा नसते. परंतु ऑस्ट्रेलियांतील स्थिति अगदीं निराळी आहे. तेथील सेनेटसभा सरकारनियुक्त संस्था नसून प्रातिनिधिक संस्था आहे. ती लोकसत्तेची पुरस्कर्ती आहे. तिचे अधिकार कनिष्ठ सभेच्या जवळजवळ बरोबरीचे असतात. ती लोकनियुक्त संस्था आहे इतकेंच नव्हे, तर तिच्यांतील सभासद निवडून देण्याचा हक्क खालील सभेच्या सर्व मतदारांस दिलेला असतो. याखेरीज तिचे सभासद अधिक विस्तृत मतदारसंघांकडून निवडलेले

असल्यामुळें त्यांस लोकमताचा जास्त पाठिंबा असतो. शिवाय त्यांची निवडणूक प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांप्रमाणें तीन वर्षांकरितां न होतां सहा वर्षांकरितां होत असते. अशा स्थितींत वरिष्ठ सभेच्या सभासदांस सामर्थ्याचा अहंकार उत्पन्न झाल व प्रधानमंडळानें आपल्या कह्यांत असलें पाहिजे असा त्यांनीं आग्रह धरला, तर त्यापासून दोन्ही सभांत भांडण उपस्थित झाल्यावांचून राहणार नाहीं. कनिष्ठ सभेनें जर एखादे वेळीं प्रधानमंडळाविरुद्ध अविश्वासदर्शक ठराव पास केला व वरिष्ठ सभेनें त्यावर आपला विश्वास कायम असल्याचें दर्शविलें, तर अशा वेळीं प्रधानमंडळानें राजीनामा द्यावयास पाहिजे कीं काय ? प्रधानांनीं राजीनामा दिल्यास नवीन प्रधानमंडळ अधिकारावर येईल, परंतु त्यास देखील मागील प्रधानमंडळास अनुकूल असणाऱ्या सभेचा त्रास सोसावा लागेल हें उघड आहे. अशा रीतीनें कायदेमंडळामध्यें नेहमीं बेबनाव उपस्थित होतील व ते मिटविण्याकरितां ऑस्ट्रेलियन लोकांस अखेरीस इंग्लंडच्या पद्धतीऐवजीं अमेरिकेंतील स्थिर प्रधानमंडळाच्या पद्धतीचाच स्वीकार करणें कदाचित् भाग पडेल, असा विचारी लोकांचा समज आहे. इंग्लंडमध्यें प्रधानमंडळाचें अस्तित्व अनियमित काळपावेतों, म्हणजे त्यास प्रतिनिधिसभेंतील बहुमताचा पठिंबा असेपावेतों, कायम असतें. उलटपक्षीं अमेरिकेंतील कार्यकारी मंडळाची मुदत निश्चित असल्यामुळें, त्याची एकदां नेमणूक झाल्यानंतर कायदेमंडळामध्यें कोणत्याहि पक्षाचा जोर अधिक झाला, तरी त्यास आपली जागा सोडावी लागत नाहीं. ऑस्ट्रेलियामध्यें देखील प्रधानमंडळास स्थानापन्न व पदच्युत करण्याचा हक्क आपणांस असावा अशी मागणी दोन्ही सभांकडून करण्यांत आल्यास, त्यांमधील तंटा मिटविण्यास त्या देशास अमेरिकन पद्धतीचाच आश्रय करावा लागेल; व त्यामुळें जबाबदार पद्धतीस – म्हणजे ज्या पद्धतीमध्यें कायदेमंडळांतील बहुमतास अनुसरून प्रधानमंडळाची वारंवार अदलाबदल होण्याचा संभव असतो त्या पद्धतीस – हरताळ लागेल अशी भीति विचारी लोकांनीं व्यक्त केली आहे.

ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीमध्यें द्रव्यविषयक सूचनांसंबंधीं जे नियम घालून दिले आहेत, त्यांकडे लक्ष्य पुरविलें असतां प्रधानमंडळ कोणत्या सभेस जबाबदार असावें या प्रश्नाचा कदाचित् थोडासा उलगडा होईल. द्रव्यविषयक सूचना खालील सभेमध्यें उपस्थित झाल्या पाहिजेत असा निर्बंध असून, त्या अमान्य करण्याचा हक्क वरिष्ठ सभेस देण्यांत आला आहे. यावरून या पद्धतींत राज्यकारभाराच्या खर्चाकरितां

पैसे पुरविण्याचा, अतएव खजिन्यावर मुख्य ताबा ठेवण्याचा अधिकार प्रतिनिधिसभेकडे आहे असें सूचित होतें. व द्रव्यबळावांचून प्रधानमंडळास काम करणें अशक्य असल्यामुळें, त्याचें अस्तित्व प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतावरच अवलंबून असलें पाहिजे असें दिसतें. परंतु द्रव्यविषयक सूचना उपस्थित करण्याचा अधिकार प्रतिनिधिसभेकडे असला, तरी त्या नामंजूर करण्याचा व फेंटाळून लावण्याचा अधिकार सेनेटकडे आहे; व प्रतिनिधिसभेस संमत असलेल्या प्रधानमंडळास घालवून लावण्याकरितां जर तिनें या अधिकाराचा उपयोग केला, तर त्यापासून कलह उत्पन्न होतील हें उघड आहे.इंग्लंडमध्यें वरिष्ठ सभेचे अधिकार अगदीं शून्यवत् असल्यामुळें, अशा तऱ्हेचे प्रसंग तेथें उत्पन्न होत नाहींत. अमेरिकेमध्यें दोन्ही सभांना बरोबरीचे अधिकार आहेत, तरी तेथील कार्यकारी प्रधानमंडळाची मुदत निश्चित केलेली असून कायदेमंडळांतील बहुमतावर अवलंबून नसते. यामुळें तेथें देखील असे प्रश्न उद्भवत नाहींत. परंतु ऑस्ट्रेलियामध्यें मात्र इंग्लंडमधील कॅबिनेटपद्धति व अमेरिकेंतील प्रत्येक सभेस दिलेले समान अधिकार अशा परस्परविरोधी गोष्टी एकत्रित केल्यामुळें हा नवीन तऱ्हेचा प्रश्न उद्भवलेला आहे.

ऑस्ट्रेलियाची शासनपद्धति निर्माण करतेवेळींच (इ. स. १९००) अधिकारी लोकांनीं अशी शंका व्यक्त केली होती कीं, पार्लमेंटच्या दोन्ही शाखांस बरोबरीचे हक्क असल्यामुळें जबाबदार पद्धतीचा लोप होईल. परंतु त्यानंतरच्या वीस वर्षांच्या अवकाशामध्यें तेथें जबाबदार पद्धतीचा लोप झाला नाहीं एवढें खास. प्रधानमंडळानें आपल्या कह्यांत असलें पाहिजे, असा आग्रह तेथील सेनेटनें धरलेला आढळून येत नाहीं. याचें मुख्य कारण हें आहे कीं, प्रधानमंडळाचें अस्तित्व खालील सभेंतील बहुमतावर अवलंबून असावें असा जो नियम साम्राज्यांतील स्वयंसत्ताक वसाहतींमध्यें प्रचलित आहे, तो आपल्या देशामध्यें देखील कायम असावा अशी तेथील लोकांची इच्छा आहे. तथापि राज्यपद्धतींतील विकासाच्या दृष्टीनें वीस वर्षांचा अवधि विशेष मोठासा नाहीं, व त्यामुळें या पद्धतीचा शेवट काय होईल हें आजच सांगणें कठिण आहे.

ऑस्ट्रेलियाच्या पार्लमेंटमध्यें कोणत्या सभेचा दर्जा अखेरीस श्रेष्ठ ठरेल, हें त्या त्या सभेंतील सभासदांच्या कर्तबगारीवर विशेषेंकरून अवलंबून राहील. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांमध्यें शासनपद्धति अस्तित्वांत आल्यापासून तीस वर्षांचे आंत

सेनेटचा दर्जा प्रतिनिधिसभेपेक्षां श्रेष्ठ झाला. याचें कारण हें होतें कीं, तिजमध्यें राष्ट्रांतील बुद्धिमान लोकांचा समावेश झाला होता. सेनेटमधील सभासदांची मुदत प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांच्या मुदतीपेक्षां अधिक मोठी असल्यामुळें व परराष्ट्रीय राजकारण व सरकारी अंमलदारांच्या नेमणुका यांसंबंधीं अंमलबजावणीचें देखील थोडेसें काम तिजकडे असल्यामुळें, कर्तबगार लोकांवर प्रतिनिधिसभेपेक्षां सेनेटचाच मोह अधिक पडत असे, व प्रतिनिधिसभेंतील उत्तमोत्तम लोक वरिष्ठ सभेंत नेहमीं जातांना दिसत. अमेरिकेच्या सेनेटला एके काळीं जें बौद्धिक वर्चस्व होतें तें तिजमध्यें आजमित्तीस दिसून येत नसलें, तरी अद्याप देखील प्रतिनिधिसभेंतील लायक लोक शक्य असल्यास सेनेटमध्येंच प्रवेश करवून घेत असल्याचें दिसून येतें. परंतु अमेरिकेच्या सेनेटला विशेष महत्त्व यावयाचें एक कारण हें आहे कीं, तेथील प्रधानमंडळ स्थिर असल्यामुळें प्रतिनिधिसभेस त्यास बनविण्याचा किंवा मोडण्याचा हक्क नसतो. ऑस्ट्रेलियामध्यें अशा तऱ्हेचा हक्क खालील सभेकडे असल्यामुळें, कर्तबगार लोकांवर तिचाच मोह अधिक पडेल असें मानणें चुकीचें होणार नाहीं.

३ मिश्र वरिष्ठ सभा – दक्षिण आफ्रिकेचा संघ.

दक्षिण आफ्रिकासंघाची शासनपद्धति १९०९ मध्यें ठरविण्यांत आली, ते वेळीं वरिष्ठसभेची घटना दोन निरनिराळ्या मार्गांनीं करितां येणें शक्य होतें. कानडांतील पद्धतीस अनुसरून ती सर्वस्वीं सरकारनियुक्त करितां आली असती, किंवा ऑस्ट्रेलियांतील पद्धतीस अनुसरून तिचे सभासद निवडण्याचा हक्क लोकांस प्रत्यक्षपणें देतां आला असता. परंतु या दोन्ही पद्धतींमध्यें कांहीं दोष असल्याचें दिसून आलें. वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त केल्यामुळें मुख्य दोष हा उत्पन्न होतो कीं, तिचे योगानें अधिकारारूढ प्रधानमंडळास वाजवीपेक्षां फाजिल सत्ता प्राप्त होते, व या नेमणुकीच्या अधिकाराचा त्यास लाचलुचपत घेण्याचे कामीं देखील उपयोग करितां येतो. कानडाचे मुख्य प्रधान व प्रसिद्ध मुत्सद्दी, सर विल्फ्रेड लॉरियर, यांस देखील या पद्धतींतील दोष कबूल असून अमेरिकन पद्धतीप्रमाणें सेनेटचे सभासद स्थानिक कायदेमंडळांनीं निवडलेले असावेत या मताचा ते पुरस्कार करितात.

सेनेटची निवडणूक लोकांनींच करावयाची असें ठरविल्यास, त्यांत देखील एक अडचण येते. सेनेटची निवडणूक प्रतिनिधिसभेच्या मतदारांकडून होत असली, तर

प्रतिनिधिसभेप्रमाणेंच आपणाकडेहि लोकांचें प्रतिनिधित्व आहे असा अहंकार तिजमध्यें उत्पन्न होऊन, तिची कनिष्ठ सभेशीं स्पर्धा होण्याचा संभव असतो; व त्यामुळें जबाबदार पद्धतीचा देखील लोप होईल अशी भीति उत्पन्न होते. ऑस्ट्रेलियांतील राज्यव्यवस्थेमध्यें वरिष्ठ सभेस प्रतिनिधिसभेहून निराळें स्वरूप देण्याकरितां तिची निवडणूक अधिक विस्तृत मतदारसंघाकडून होत असते. परंतु त्यामुळें वरिष्ठ अथवा कनिष्ठ यांपैकीं कोणती सभा अधिक लोकसत्तात्मक आहे व कायदेमंडळानें त्यांपैकीं कोणास जबाबदार असलें पाहिजे, हा एक घोंटाळ्याचा प्रश्न उपस्थित होण्याचा संभव असतो हें आपण वर पाहिलेंच आहे.

आफ्रिकेंतील वरिष्ठ सभेच्या रचनेंत नेमणूक व निवडणूक या दोहोंचें मिश्रण करण्यांत आलें. एकंदर सभासदांची संख्या ४० ठरविली गेली. त्यांपैकीं ८ सभासदांची नेमणूक करण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरल इन कौन्सिल यास दिला, व राहिलेले ३२ सभासद निवडण्याचा हक्क चारहि प्रांतांस देऊन प्रत्येक प्रांतानें आठ आठ सभासद निवडावे असें ठरविण्यांत आलें. हा निवडणुकीचा अधिकार तेथें १९०९ मध्यें अस्तित्वांत असलेल्या स्थानिक कायदेमंडळास देण्यांत आला. ही व्यवस्था १० वर्षांपुरतीच असून त्यानंतर वरिष्ठ सभेची रचना ठरविण्याचा अधिकार तेथील पार्लमेंटास देण्यांत आला आहे.

कायदेमंडळांतील बेबनावः—कायदेमंडळांतील बेबनाव मिटविण्याकरितां दक्षिण आफ्रिकेच्या शासनपद्धतीमध्यें खालीलप्रमाणें रीत आहे. प्रतिनिधिसभेच्या लागोपाठ होणाऱ्या दोन अधिवेशनांमध्यें एखादी सूचना मंजूर झाली व सेनेटसभेनें तिला दोन्ही वेळां असंमति दर्शविली, तर यांपैकीं दुसऱ्या अधिवेशनांत गव्हर्नर जनरलास दोन्ही सभांची संयुक्त बैठक भरविण्याचा हक्क असतो. अशा बैठकींत हजर असलेल्या दोन्ही सभांतील सभासदांस वादग्रस्त प्रश्नावर आपसांत चर्चा करितां येते. त्या वेळीं वादग्रस्त बिलांत दुरुस्ती सुचवून ती पास करवून घेण्याचीहि मोकळीक असल्यामुळें अगदीं अखेरपावेतों देखील तडजोड व समेट घडवून आणण्याचा मार्ग मोकळा असतो. अखेरीस दोनहि सभांच्या एकंदर सभासदांपैकीं निम्याहून अधिक मतें ज्या सूचनेस अनुकूल असतील, ती पार्लमेंटमध्यें योग्य रीतीनें पास झाली असें समजण्यांत येऊन राजसंमतीकरितां सादर करण्यांत येते. याप्रमाणें

वरिष्ठ व कनिष्ठ सभा यांमध्यें उत्पन्न झालेल्या वादग्रस्त प्रश्नांचा निकाल त्यांच्या संयुक्त अधिवेशनांत करावयाचा असल्यामुळें, या पद्धतीस संयुक्तअधिवेशन पद्धति (Joint Session Method) असें नांव देण्यांत येतें. ऑस्ट्रेलियामध्यें कायदेमंडळांतील बेबनाव मिटविण्याची जी व्यवस्था अस्तित्वांत आहे तिच्याशीं या पद्धतीचें बरेंच साम्य आहे, हें वाचकांच्या लक्षांत आलें असेलच. परंतु ऑस्ट्रेलिया व दक्षिण आफ्रिका या दोन देशांतील पद्धतींमध्यें एक महत्त्वाचा फरक हा आहे कीं, ऑस्ट्रेलियामध्यें संयुक्त अधिवेशन भरविण्यापूर्वी दोन्ही सभांची बरखास्ती करावी लागते. म्हणजे वादग्रस्त प्रश्नाचा निर्णय करण्यापूर्वी पार्लमेंटास नवीन निवडणुकीच्या द्वारें लोकमताचा प्रत्यक्ष आदेश मिळवावा लागतो. परंतु दक्षिण आफ्रिकेच्या पार्लमेंटांतील मतभेद मिटविण्याकरितां संयुक्त बैठक भरविण्यापूर्वी, अशा बरखास्तीची आवश्यकता मुळींच ठेवलेली नाहीं. तेथें कोणत्याहि विशिष्ट प्रतिनिधिसभेस दोन अधिवेशनांच्या अवकाशानंतर आपलें मत वरिष्ठ सभेवर लादतां येणें शक्य असतें. ऑस्ट्रेलियाची शासनपद्धति ही अधिक लोकसत्तात्मक आहे, हें कदाचित् या फरकाचें कारण असेल; परंतु त्याहूनहि अधिक बलवत्तर कारण हें आहे कीं, आफ्रिकेची शासनपद्धति एकतंत्री असल्यामुळें राज्यव्यवस्थेसंबंधींचे सर्व हक्क तेथील पार्लमेंटास अबाधित असतात. त्यामुळें लोकांच्या प्रत्यक्ष आदेशावांचून देखील तेथील पार्लमेंटास वादग्रस्त प्रश्नाचा निर्णय करितां येतो. उलटपक्षीं ऑस्ट्रेलियांतील राज्यसत्ता एकाहून अधिक ठिकाणीं विभागलेली असल्यामुळें, तेथील अखेरच्या निर्णयाचा हक्क सर्व मतदारांस दिलेला आहे. आफ्रिकेंतील शासनपद्धतींत पार्लमेंटमध्यें पूर्ण विश्वास दिसून येतो, परंतु ऑस्ट्रेलियामध्यें हा विश्वास मतदारांत असल्याचें ध्वनित होतें.

कायदेमंडळांतील बेबनाव मिटविण्याचे जे अनेक मार्ग आहेत त्या सर्वांमध्यें संयुक्तअधिवेशन पद्धति हा अत्युत्कृष्ट उपाय होय. गतकाळांतील राजकीय अनुभवाचें सर्व सार त्यामध्यें ओतलेलें असून वसाहतींतील व इंग्लंडांतील मुत्सद्दी या दोघांसहि ती योजना सारखीच प्रिय आहे. कायदेमंडळांतील मतभेद मिटविण्याचे कामीं या पद्धतींतील गुण फार वाखाणण्यांत येतात. एका अधिकारी माणसानें तर असें म्हटलें आहे कीं, प्रत्येक वसाहतींतील राज्यव्यवस्थेमध्यें या योजनेचा लवकर शिरकाव होण्याचा संभव आहे. चालू शतकाच्या आरंभीं ऑस्ट्रेलियाच्या शासनपद्धतीची

रचना निर्माण करितांना तेथें या पद्धतीचा उपक्रम करण्यांत येऊन, आफ्रिकन पद्धतीमध्यें देखील तिचेंच अनुकरण करण्यांत आलें. ही पद्धति प्रत्यक्ष अनुभवाचे कसोटीस लावून पाहण्याचे प्रसंग अजून फारसे उपस्थित झाले नाहींत; परंतु तिच्या गुणावगुणांबद्दल कांहीं तर्क करणें शक्य आहे. प्रथमतः ही एक गोष्ट लक्षांत ठेविली पाहिजे कीं, या पद्धतीपासून उत्तम परिणाम घडून यावे अशी इच्छा असल्यास दोन्ही सभांच्या घटनेमध्यें साम्य असलें पाहिजे. खालची सभा लोकनियुक्त असून वरिष्ठ सभा सरकारनियुक्त असल्यास, त्यांच्या संयुक्त अधिवेशनामध्यें व्हावयास पाहिजे तितका सलोखा किंवा मित्रभाव उत्पन्न होत नाहीं. क्वीन्सलँड या संस्थानामध्यें संयुक्तअधिवेशन पद्धति टाळून रेफरेंडमच्या पद्धतीचा स्वीकार केला तो देखील याच कारणामुळें. दुसरा मुद्दा हा आहे कीं, संयुक्तअधिवेशन पद्धतीमध्यें वादग्रस्त सूचनेवर चर्चा करण्याची किंवा तिजमध्यें वाटेल ते फेरफार करण्याची पूर्ण मुभा असल्याकारणानें अगदीं अखेरपावेतों देखील समेट घडवून आणणें शक्य असतें. हा फायदा महत्त्वाचा आहे हें निराळें सांगावयास नकोच. इतर कोणत्याहि पद्धतीमध्यें हा फायदा मिळणें शक्य नसतें. या पद्धतींतील तिसरा मुद्दा म्हणजे, आपणांस अगदीं खात्रीपूर्वक असें सांगतां येतें कीं, प्रतिनिधिसभेस वरिष्ठ सभेवर आपलीं मतें लादतां येतील. मात्र तसें करणें असल्यास कांहीं काळ मध्यंतरीं लोटावा लागतो, व वादग्रस्त सूचनेस प्रतिनिधिसभेमध्यें बरेंचसें बहुमत अनुकूल असावें लागतें. कोणत्याहि वसाहतीमध्यें वरिष्ठ सभेंतील सभासदांची संख्या प्रतिनिधिसभेंतील सभासदांच्या मानानें अगदीं कमी असते, व तिजमध्यें प्रतिनिधिसभेच्या निम्मेहून अधिक सभासद तर नसतातच. यामुळें प्रतिनिधिसभेंतील बरेंचसें बहुमत एखाद्या सूचनेस खरोखरीच अनुकूल असलें, तर संयुक्त बैठकींत प्रतिनिधिसभेची निःसंशय सरशी होते. वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची संख्या थोडकी असल्यानें हा परिणाम स्वाभाविकपणेंच घडून येतो. परंतु त्याबरोबर दुसरा एक फायदा हा होतो कीं, वरिष्ठ सभेच्या इभ्रतीस बाध न येईल इतक्या सौम्य रीतीनें राज्यव्यवस्थेमध्यें प्रतिनिधिसभेचें वर्चस्व स्थापित होतें. रेफरंडमच्या द्वारें सर्व मतदारांचें मत घेण्याची पद्धति दोषार्ह समजली जाते, ती देखील याच कारणामुळें. रेफरंडमचा निकाल कायदेमंडळांतील कोणत्या तरी एका सभेस दोषी ठरवितो. लोकांचा निर्णय वरिष्ठ सभेस प्रतिकूल असला, तर तिचें राज्यकारभारांतील वजन

कांहीं काळपावेतों सर्वस्वीं नष्ट होतें. वरें, तो प्रतिनिधिसभेस प्रतिकूल झाला तर तिच्या वर्चस्वास इतका धक्का पोहोंचतो कीं, दोन्ही सभांचे अधिकार खरोखरीच समान आहेत कीं काय असा भ्रम उत्पन्न होणें शक्य असतें. म्हणजे रेफरंडमपद्धतीमध्यें दोन निरनिराळ्या संकटांपैकीं कोणतें तरी एक नेहमीं हजर असावयाचेंच. परंतु संयुक्त अधिवेशनपद्धतीमध्यें हा फायदा आहे कीं, वरिष्ठ सभेंतील सभासदांस आपलीं मतें व्यक्त करितां येतात व तसें करितांना वरिष्ठ सभेच्या इभ्रतीस अथवा प्रतिनिधिसभेच्या वर्चस्वास बाध येईल अशी मुळींच भीति नसते.

अशी एक म्हण पडली आहे कीं, आफ्रिकेमध्यें नवीन व अद्भुत गोष्टी नेहमींच निर्माण होत असतात. परंतु तें कसेंहि असो; एवढें मात्र खरें कीं कायदेमंडळांतील उभय सभांचे परस्परविषयक अधिकार कोणते असावेत हा जो राज्यव्यवस्थेंतील अत्यंत बिकट प्रश्न आहे, त्याचा इतर कोणत्याहि देशांतील पद्धतीहून अधिक समाधानकारक रीतीनें दक्षिण आफ्रिकेच्या संघानें निकाल लावला आहे. मि० आर. एच्. ब्रँड म्हणतात, " ऑस्ट्रेलियाच्या राज्यपद्धतींत भविष्यकाळीं जी एक अडचण उत्पन्न होणें शक्य आहे, तिची आफ्रिकेच्या शासनपद्धतीमध्यें अगदीं काळजीपूर्वक व्यवस्था लावण्यांत आली आहे. राज्यव्यवस्थेंतील अधिक सत्ता कोणत्या सभेस असावी, हा प्रश्न तेथें मुळींच संशयग्रस्त नाहीं. ऑस्ट्रेलिया काय किंवा दक्षिण आफ्रिका काय, या दोन्ही देशांतील राज्यव्यवस्थेची इमारत जबाबदार पद्धतीच्या तत्त्वावर रचलेली आहे. परंतु जबाबदार पद्धतीचा एक मुख्य नियम हा आहे कीं, प्रधानमंडळानें कोणत्या तरी एकाच सभेस जबाबदार असलें पाहिजे व ही सभा म्हणजे बहुधा प्रतिनिधिसभाच असते. इंग्लंडमध्यें देखील प्रधानमंडळास राजीनामा देण्यास भाग पाडणें उमरावसभेस शक्य नसतें. आफ्रिकेमध्यें ही अशी व्यवस्था अगदीं स्वाभाविकपणेंच उत्पन्न होते. तेथील सेनेटसभेची निवडणूक स्थानिक कायदेमंडळांतून होत असल्यानें, प्रतिनिधिसभेप्रमाणें आपणहि प्रत्यक्षपणें लोकमताचे दर्शक आहोंत असें तिला मुळींच म्हणतां यावयाचें नाहीं. यावरहि त्या दोहोंमध्यें बेबनाव झालाच, तर तो मिटविण्याकरितां ऑस्टेलियांतील पद्धतीप्रमाणेंच एक नियम करण्यांत आला आहे. या नियमाचे योगानें बेबनाव ज्या अधिवेशनांत उत्पन्न झाला असेल त्याच्या पुढील अधिवेशनांत कायदेमंडळाची संयुक्त बैठक भरवितां येते, व तेथें केवळ साध्या बहुमतानें त्या प्रश्नाचा निकाल

लावतां येतो. अशा रीतीनें प्रतिनिधिसभेस सेनेटवर विजय मिळेल ही गोष्ट बहुधा निर्विवाद असते. परंतु असा बेबनाव जर द्रव्यविषयक विलासंबंधीं झाला, तर प्रतिनिधिसभेस याहूनहि अधिक अधिकार असतो. असा बेबनावाचा प्रसंग ज्या अधिवेशनांत उत्पन्न होईल त्यामध्येंच संयुक्त बैठक भरवितां येते, व अशा रीतीनें या विषयावरील आपलीं मतें प्रतिनिधिसभेस केवळ एकाच अधिवेशनांत वरिष्ठ सभेवर लादतां येतात. अशा प्रकारें दक्षिण आफ्रिकेंतील संघाच्या शासनपद्धतीमध्यें सेनेटहून श्रेष्ठ प्रतीचा अधिकार प्रतिनिधिसभेस अगदीं स्पष्टपणें देण्यांत आला आहे.

प्रकरण सहावें.

कायदेमंडळ (पुढें चालू).

प्रतिनिधिसभा.

कायदेमंडळांतील वरिष्ठ सभेची रचना, तिचें राजकारणांतील वर्चस्व व तिजपासून उत्पन्न होणाऱ्या अडचणी, यांविषयीं येथपावेतों विचार झाला. आतां आपणांस कायदेमंडळांतील खालच्या सभेविषयीं म्हणजे प्रतिनिधिसभेविषयीं विचार करावयाचा आहे. प्रतिनिधिसभा ही सर्व वसाहतींमध्यें लोकांनीं निवडलेली असते. निवडणुकीचा हक्क शक्य तितक्या अधिक लोकांस दिलेला असतो. बहुतेक वसाहतींत हा हक्क बहुधा सर्व पुरुषवर्गास—अर्थातच गौरकाय पुरुषवर्गास—असून दक्षिण ऑस्ट्रेलिया व न्यू झीलंड यांमध्यें तो बायकांसहि देण्यांत आलेला आहे. वसाहतींतील प्रतिनिधिसभेची मुदत पांचपासून तीन वर्षांपावेतों असते; व अलीकडील कायद्यांचा कल ही मुदत कमी करण्याकडे असला, तरी पार्लमेंटची मुदत एक वर्षाची असावी असा कायदा अद्याप कोठेंहि केलेला नाहीं. वसाहतींतील पार्लमेंटाविषयीं आणखी कांहीं गोष्टी लक्षांत ठेवण्यासारख्या आहेत त्या अशाः (१) स्वायत्त वसाहतींतील बहुतेक सर्व ठिकाणीं प्रतिनिधिसभेच्या सभासदांस सरकारी तिजोरींतून पगार मिळण्याची वहिवाट असते. पुष्कळशा वसाहतींत वरिष्ठ सभेच्या सभासदांस देखील पगार असतो. (२) प्रधानमंडळामध्यें वरिष्ठ व कनिष्ठ अशा दोन्ही सभांतील सभासदांचा समावेश होऊं शकतो. कांहीं वसाहतींमध्यें असा प्रघात आहे कीं, प्रधान ज्या सभेचे सभासद असतील तिच्या व्यतिरिक्त दुसऱ्या सभेंतहि त्यांस वादविवाद करण्याची मोकळीक असते. परंतु त्यांचीं मतें ते ज्या सभेचे सभासद असतील त्या सभेंतच मोजण्यांत येतात. हा प्रकार इंग्लंडच्या पद्धतीस अनुसरून नसून फ्रान्स व यूरोपखंडांतील आणखी कांहीं इतर देशांतील पद्धतीस अनुसरून आहे. (३) कोणताहि सभासद पार्लमेंटच्या बैठकीस एक सबंध सेशनभर गैरहजर राहिला, तर त्यानें आपली जागा सोडावी असाहि सामान्यपणें एक नियम असतो.

(४) पार्लमेंटची बैठक प्रतिवर्षी भरवलीच पाहिजे असा स्पष्ट कायदा केलेला असतो. इंग्लंडमध्यें असा कायदा नाहीं, तरी तेथें फौजेच्या शिस्तीचे नियम केवळ एक वर्षापुरतेच हमेषा करण्यांत येत असल्यामुळें, ते पुन्हां करविण्यासाठीं प्रधानमंडळास पार्लमेंटची बैठक दरवर्षी भरविल्याशिवाय चालत नाहीं. (५) इंग्लंडमध्यें पार्लमेंटांतील सभासदांनीं प्रधानमंडळांतील जागा किंवा दुसरा एखादा सरकारी हुद्दा पत्करल्यास, त्यांस फिरून आपली निवडणूक करवून घ्यावी लागते. परंतु वसाहतींत बहुधा असा नियम नसतो.

पक्षभेदः—पार्लमेंटरी पद्धतीविषयीं विचार करितांना, कनिष्ठ सभेसंबंधीं एखादी गोष्ट अत्यंत विचारणीय असेल, तर ती पक्षभेदाची होय. वस्तुस्थिति अशी आहे कीं, एखाद्या मोठ्या राष्ट्रांतील लोकसत्ताक पद्धतीमध्यें सर्व लोकांचा अंमल चालत नसून, कोणत्या तरी एखाद्या पक्षाचाच अंमल चालत असतो. शासनपद्धतीचे नियम वाटेल त्या प्रकारें ठरविलेले असले, तरी वास्तविक रीत्या राष्ट्रांत जर कोणाचा अंमल चालत असेल तर तो एखाद्या पक्षाचाच होय. राजकारण म्हणजे प्रतिस्पर्धी पक्षांमध्यें अधिकारप्राप्तीविषयीं चाललेला एक खेळ असतो. कोणतीहि योजना कितीहि महत्त्वाची असो, तिला एखाद्या पक्षाचें पाठबळ नसल्यास ती यशस्वी होणें केव्हांहि शक्य नसतें. त्या त्या वेळचे सार्वजनिक हिताचे प्रश्न हे पक्षाप्रतिपक्षांच्या पुढाऱ्यांनीं आपापल्या पक्षास विजयी करण्याकरितांच मुद्दाम तयार केलेले असतात. सार्वजनिक हित संपादणाऱ्या प्रत्येक माणसास यांपैकीं कोणत्या ना कोणत्या पक्षाचीं मतें स्वीकारावीं लागतात. त्याखेरीज सार्वजनिक आयुष्यक्रमांत त्याचा शिरकाव होण्याची आशा नसते. एखाद्या उमेदवाराचे अंगीं असाधारण बुद्धिमत्ता किंवा कर्तृत्व असल्याबद्दल त्याची कितीहि ख्याति असो, त्यानें पक्षभेदापासून अलिप्त असल्याचें दर्शविलें व आपल्या सदसद्विवेकबुद्धीस अनुसरून व सार्वजनिक हिताचे दृष्टीनें योग्य दिसेल त्याप्रमाणें मत देण्याचें प्रतिपादिलें, तर त्यास पक्षाच्या सुसंघटित शक्तीशीं टक्कर देऊन मतदारसंघातर्फे निवडून येण्याचा संभव नसतो. राजकीय क्षेत्रामध्यें एखाद्या माणसानें स्वतंत्रपणें वागण्याचें ठरविल्यास त्याचें दोन्ही पक्षांतील प्रमुख लोकांस भय वाटूं लागतें, ते एकमेकांच्या नरडीवरून आपले हात उचलतात व या नवीन उपटसुंभास चिरडून टाकण्यासाठीं ते आपलें संयुक्त सामर्थ्य खर्च करितात. हें सहजगत्याच घडतें असें नाहीं, तर त्याकरितां स्पष्ट करारनामे केल्याचींहि उदाहरणें आहेत.

पक्षभेदाची आवश्यकता:—पार्लमेंटरी पद्धतींतील बहुतेक सर्व देशांमध्यें परस्परविरोधी पक्ष असून, त्यांचा अगदीं करडा अंमल चालत असतो ही गोष्ट निर्विवाद होय. परंतु असा पक्षभेद असलाच पाहिजे कीं काय ? प्रे० लोवेल ह्मणतात कीं, पार्लमेंटरी पद्धतीमध्यें स्वाभाविकपणेंच दोन निरनिराळे पक्ष उत्पन्न होतात. यांपैकीं एक पक्ष अधिकारारूढ प्रधानांचा असून, दुसरा त्यास विरोध करणाऱ्या अल्पसंख्याकांचा असतो. स्वतःस राज्यकारभार मिळावा एतदर्थ या दुसऱ्या पक्षाची पहिल्या पक्षास पदभ्रष्ट करण्याची खटपट चाललेली असते. परंतु प्रे. लोवेल यांच्या मतें पार्लमेंटरी पद्धतीमध्यें दोन पक्ष अशा प्रकारें स्वाभाविकपणें उत्पन्न होतात; एवढेंच नव्हे तर अशा प्रकारचे दोन व केवळ दोनच पक्ष उत्पन्न होणें हें या पद्धतीचें काम सुरळीतपणें चालण्यास अवश्य असतें. हें सिद्ध करण्याकरितां त्यांनीं खालीलप्रमाणें कोटिक्रम केला आहे. असें समजा कीं इंग्लंडमध्यें लिबरल व कॉन्झर्व्हेटिव्ह असे दोन पक्ष आहेत. अशा वेळीं तेथें पार्नेल यांच्या आधिपत्याखालीं आयरिश होमरूलर्स यांचा एक तिसरा पक्ष निर्माण झाला. या पक्षानें कांहीं एखादें विवक्षित धोरण आपणापुढें ठेविलें असून, जें प्रधानमंडळ या धोरणास अनुकूल नसेल त्याचे विरुद्ध मत देण्याचा त्याचा निश्चय आहे; व पक्षभेदाचें पारडें या किंवा त्या बाजूस फिरविण्याचें सामर्थ्य देखील त्याचे अंगीं आहे. अशा परिस्थितींत जुन्या प्रतिस्पर्धी पक्षांनीं आपसांत संगनमत न केलें किंवा त्यांपैकीं कोणत्या तरी एका पक्षाचें या नव्या पक्षाशीं तडजोड होऊन सख्य न झालें, तर कोणत्याहि प्रधानमंडळास बहुमत न मिळाल्यामुळें त्याचा टिकाव लागणें दुरापास्त होईल. कोणतेंहि प्रधानमंडळ अस्तित्वांत आल्यास त्याचा लवकरच मोड होईल व पार्लमेंटांतील बहुमतानुसार राज्यकारभार चालविण्याचें काम अशक्य होईल. आतां क्षणभर अशी कल्पना केली कीं, हा नवीन पक्ष जुन्या असणाऱ्या राजकीय पक्षांशीं अगदींच प्रतिकूल नसून, त्यांपैकीं कोणत्या तरी एका पक्षाबरोबर सहकारिता करण्यास तयार आहे; व त्यास चीड येण्यासारखें धोरण या जुन्या पक्षानें न स्वीकारल्यास त्या पक्षाच्या प्रधानमंडळाचा अधिकार मानण्यास त्याची तयारी आहे. अशा परिस्थितींत देखील पार्लमेंटचें काम चालविणें अगदींच अशक्य नसलें, तरी गैरसोईचें होतें. प्रधानमंडळास एकसमयावच्छेदेंकरून दोन घोड्यांचे लगाम आवरावे लागतात; व यांपैकीं कोणताहि पक्ष प्रतिकूल झाल्यास आपणांस राजीनामा द्यावा लागेल, या

भीतीनें या दोन्ही विसंवादी पक्षांची त्यास मर्जी संपादन करावी लागते. यामुळें प्रधानांची स्थिति अस्थिर व डळमळित होते, व त्यांनीं स्वीकारलेलें धोरण अर्धवट व भित्रेपणाचें असतें. या तीन पक्षांशिवाय आणखी कांहीं पक्ष उत्पन्न झाले – यांस पक्ष ह्मणण्यापेक्षां तट ह्मणणें अधिक शोभेल – तर कोणत्याहि प्रधानमंडळास त्या सर्वांस राजी राखण्याचें काम याहूनहि दुष्कर होईल. फ्रान्समध्यें जबाबदार पद्धतीचें काम सुरळीतपणें चालत नाहीं याचें कारण हेंच होय. तेथील प्रतिनिधिसभेंत दोन निरनिराळे पक्ष नसून, तिजमध्यें अनेक लहान लहान तट झालेले असतात. यांपैकीं प्रत्येक तटाच्या धुरीणास प्रधानमंडळांत जागा दिल्यानें त्यांस संतुष्ट राखण्याची अडचण नाहींशी होईल. अशी कोणाची समजूत असल्यास ती चुकीची होय. त्याचे योगानें सर्व तटांस राजी राखण्याचें काम सुकर झालें, तरी खुद्द प्रधानमंडळामध्येंच एकवाक्यता राखणें कठिण होतें. याच कारणास्तव मिश्र प्रधानमंडळें कमकुवत असतात हें सर्वश्रुत आहे. प्रधानमंडळाचें अस्तित्व प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतावर अवलंबून असल्यामुळें, त्यास एखादें सुसंगत धोरण स्वीकारावयाचें असल्यास, आपणास अनुकूल असणाऱ्या बहुमताच्या एकनिष्ठ मदतीची त्यास जरूर लागते; व पार्लमेंटरी पद्धतींतील देशास बळकट व जोरदार प्रधानमंडळ पाहिजे असल्यास हें बहुमत एकाच पक्षाचें असलें पाहिजे. अशा प्रधानमंडळास अनुकूल असणाऱ्या सभासदांत एकोपा असला पाहिजे इतकेंच नव्हे, तर विरोधी पक्षामध्यें देखील जूट असावी लागते. प्रधानांचा पक्ष ढासळला व पूर्वीच्या न्यून पक्षाचें मताधिक्य झालें, ह्मणजे त्यास देखील आपल्या अनुयायांच्या एकनिष्ठ साहाय्याची जरूर लागते. यावरून हें सिद्ध होतें कीं, पार्लमेंटरी पद्धतीचें काम सुरळीतपणें चालण्यास प्रतिनिधिसभेंत दोन व केवळ दोनच पक्ष असणें इष्ट असतें.

पक्षभेदाचें विकृत स्वरूपः—पार्लमेंटरी पद्धतीचें काम सुरळीतपणें चालण्याकरितां दोन विरोधी पक्ष असावे लागतात हें येथवर दाखविलें. परंतु पक्ष म्हणजे काय, पक्षभेद कोणत्या कारणांमुळें उत्पन्न होतो, त्याचें स्वरूप कोणतें व त्यापासून कोणतें नफानुकसान उत्पन्न होतें, या प्रश्नांचा आतां आपण विचार केला पाहिजे. पक्षभेद हा तत्त्वभेदामुळें उत्पन्न झालेला असतो, अशी त्याविषयीं एक सामान्य समजूत आहे. एखादें तत्त्व कांहीं लोकांस संमत असून तें इतर लोकांस नाकबूल असतें, व त्यामुळें या तत्त्वाचे पुरस्कर्ते व विरोधी असे दोन पक्ष निर्माण होतात. ज्या देशां-

तील राजकारणाचा इतिहास जुना असतो, तेथें परराष्ट्रीय राजकारण, खुला अगर संरक्षित व्यापार इत्यादि गोष्टींसंबंधीं प्रामाणिक मतभेदास जेथें खरोखरीच जागा असते असे कांहीं प्रश्न उत्पन्न होतात. पक्षभेद दृढ व सुनिश्चित पायावर उभारावयाचा असेल व एखाद्या सभासदाच्या खऱ्या पक्षविषयक राजनिष्ठेची व त्याच्या सदसद्विवेक बुद्धीची फारकत करावयाची नसेल, तर पक्षभेद अशा तत्त्वांपासून उत्पन्न झाला पाहिजे हें उघड होय. परंतु सामान्यतः अशी स्थिति दिसून येत नाहीं. तत्त्वभेदाचे गंभीर प्रश्न रोज उत्पन्न होत नसतात; व त्यांचा एकदां निकाल लागला — आणि लेखनिबद्ध शासनपद्धतीमध्यें अशा प्रश्नांचा लवकरच निकाल लागतो — म्हणजे त्या पक्षास एकत्रित राखणारें नैतिक बंधन राहत नाहीं, व नैतिक बंधनाचे अभावीं पक्षभेदास अरेरावीचें व दांडगाईचें स्वरूप प्राप्त होतें. समाजाचे स्वाभाविकपणें, म्हणजे दैविक प्रेरणेनेंच, दोन विभाग होतात व प्रत्येक मनुष्य जन्मतःच कोणत्या तरी एका पक्षाचा असतो, असा कांहीं लोकांच्या भाषणांत ध्वनि उमटतो. परंतु ही कोटी लबाडीची व हास्यास्पद आहे. कानडांत व इतर देशांत राजकारणामध्यें मुत्सद्द्यांच्या राजकीय मतांचीं जीं स्थित्यंतरें झालेलीं दिसून येतात, त्यांवरून सदरील कोटी चुकीची व खोटी ठरलेली आहे. जबाबदार राज्यपद्धतीच्या लढ्याचा नुकताच निकाल लागून गेला होता व कानडांतील वातावरणामध्यें शांतता पसरली होती, अशा वेळीं लॉर्ड एल्जिन हे कानडांत गव्हर्नर असतांना त्यांच्या असें अनुभवास आलें कीं, तेथील पक्षभेद विस्तृत तत्त्वभेदाच्या पायावर उभारलेला नसून स्थानिक व व्यक्तिविषयक हितानहितामुळेंच उत्पन्न झालेला आहे. त्या वेळीं जर त्या देशासमोर कोणताहि महत्त्वाचा प्रश्नच नव्हता, तर अधिक गंभीर व उदात्त स्वरूपाचा पक्षभेद तेथें उत्पन्न होणेंच शक्य नव्हतें. लॉर्ड एल्जिन म्हणतात कीं, तेथील प्रधानांची अशी समजूतच नव्हे तर तक्रार असे कीं, आमच्या सर्व योजना — मग त्या चुकीच्या असोत किंवा बरोबर असोत — फेंटाळून लावण्याचा प्रतिपक्षाचा निश्चय असतो; व आपल्या वतीचे सभासद विरुद्ध पक्षास अनुकूल होतील अशी त्यांस सदोदित भीति वाटत असल्यामुळें, सभासदांची स्वार्थबुद्धि व व्यक्तिविषयक हित यांकडे त्यांस लक्ष पुरवावें लागे. कानडा, अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें किंवा पक्षभेदास जेथें प्राधान्य असतें, अशा इतर देशांत देखील हीच स्थिति असते. राजकीय पक्षाची घटना एखाद्या यंत्राप्रमाणें असते. निवडणुकीच्या शर्यतींत तत्त्वविषयक मुद्दे एकीकडे ठेवण्यांत येतात, उमेदवारांच्या

गुणावगुणांकडे देखील दुर्लक्ष्य करण्यांत येतें. राजकारण जितकें अधिक तितकी सार्वजनिक काम प्रामाणिकपणें करण्याची इच्छा कमी, व लोकांच्या हक्कांचें धीटपणें समर्थन करण्याची प्रवृत्ति देखील कमी. ज्या ज्या पक्षास अधिक मतें मिळविण्याची आशा असेल अशाच पक्षाकडे उमेदवारांच्या झुंडी धांवत येतात, व ही आशा कमी झाल्यास त्यांची लागलीच फाकाफाक होते. राजकीय क्षेत्रांत पुढें येऊं पाहणाऱ्या उमेदवारांस तरुणपणींच मतें मिळविण्याची कला शिकावी लागते. जे जे सार्वजनिक प्रश्न पुढें येतील त्यांचा प्रामाणिकपणें ऊहापोह न करितां त्यांपासून लोकप्रियता कशी संपादन करितां येईल याचाच त्यांस विचार करावा लागतो, व त्याकरितां पक्षाच्या सूत्रचालकांच्या आज्ञांस अनुसरून त्यांस आपल्या विचारशक्तीशीं व सदसद्विवेकबुद्धीशीं देखील विरोध करावा लागतो. याप्रमाणें खरें पाहूं गेलें असतां, सार्वजनिक आयुष्यक्रमांतील प्रवेश सत्य व सन्मार्ग यांच्या द्वारें होत नसतो. याचा अर्थ असा नव्हे कीं राजकीय क्षेत्रामध्यें उच्च नीतिमत्तेचे लोक मुळींच आढळत नाहींत. कानडामध्यें व इतर देशांतहि राजकारणांत प्रामाणिक, सन्मार्गवृत्त व सुनीतिमान् लोक आढळतात. परंतु मुद्द्याची गोष्ट ही आहे कीं, नीतिमत्तेचा दर्जा राजकारणामध्यें जितका उच्च असला पाहिजे तितका नेहमीं दिसून येत नाहीं. या अशुद्ध पद्धतीपासून घोर परिणाम घडून येत नाहींत याचें कारण हें आहे कीं, शाळा, देवालयें, न्यायमंदिरें इत्यादि सार्वजनिक संस्थांमध्यें लोकांस उच्च प्रतीचें नैतिक शिक्षण मिळत असतें. देशाचें भाग्य केवळ निवडणुकीच्या पद्धतीवरच अवलंबून राहील तर त्याचा केव्हांहि उद्धार होणार नाहीं.

वसाहतींतील पक्षभेदः—पक्षभेदाच्या सामान्य स्वरूपाचें येथपावेतों विवेचन झालें. आतां वसाहतींतील पक्षभेदाची स्थिति कशी आहे ती पाहूं. ज्या प्रश्नांवर कायमचे पक्षभेद होऊं शकतील, असे प्रश्न अद्यापदेखील पुष्कळशा वसाहतींमध्यें उत्पन्न झालेले नाहींत; व त्यामुळें तेथील प्रधानमंडळाची वारंवार अदलाबदल होत असते. तथापि वसाहतींमध्यें देखील कांहीं ठिकाणची स्थिति यास अपवादक आहे. कानडाच्या मध्यवर्ती पार्लमेंटचेंच उदाहरण घेऊं. कानेडियन वसाहतींचा संघ १८६७ मध्यें अस्तित्वांत आला त्यावेळीं तेथें मॅक्डोनल्ड याचें प्रधानमंडळ अधिकारारूढ झालें, व याच पक्षाच्या प्रधानमंडळानें १८९१ पावेतों तेथील राज्यकारभार चालविला. मध्यंतरीं मात्र १८७३ ते १८७८ पावेतों सर वुइल्फ्रेड लॉरियर यांचे आधिपत्याखालीं प्रतिस्पर्धी पक्षास अवसर मिळाला. कानडाच्या उदाहरणाप्रमाणेंच आफ्रि-

केंतील बाँड यांचा पक्ष व ऑस्ट्रेलियांतील मजूर लोकांचा पक्ष यांची सुव्यवस्थित पक्षांमध्यें गणना करितां येईल. ऑस्ट्रेलियांतील मजूर पक्षाची संघटना उत्तम रीतीनें झालेली आहे. मजुरांचा पक्ष तेथील मध्यवर्ती सभेंत आणि दक्षिण आस्ट्रेलिया व न्यू साउथ वेल्स या दोन संस्थानांत प्रबल असून, इतर ठिकाणींहि तो डोकें वर काढीत आहे. परंतु वरील उदाहरणें वगळल्यास इतर पक्षांतील सभासदांची वागणूक स्वतंत्रतेची असते. इंग्लंडच्या सभासदांप्रमाणें तेथील निरनिराळ्या पक्षांचे अनुयायी आपापल्या धुरीणास एकनिष्ठपणें मदत करण्यास तयार नसतात. यामुळें कधीं कधीं थोडक्याशा महिन्यांत किंवा आठवड्यांत देखील एकामागून एक प्रधानमंडळें नाहींशीं होतांना दिसतात. न्यू साउथ वेल्स या वसाहतींत १८५६ ते १८९८ या ४२ वर्षांमध्यें ३४ प्रधानमंडळें बदललीं. दक्षिण ऑस्ट्रेलियामध्यें याच अवधींत ४१ प्रधानमंडळें बदललीं; म्हणजे दर वर्षास एक प्रधानमडळ असें सरासरीनें प्रमाण पडलें. वसाहतींतील प्रधानमंडळांची वारंवार अदलाबदल होत असते याचें दुसरें एक कारण हें आहे कीं, तेथील लोकसभेचा आकार लहान असतो. एखाद्या पक्षाचे थोडेसे देखील सभासद प्रतिकूल झाल्यास त्याचें मताधिक्य ढासळतें, व कधीं कधीं तर प्रधानमंडळाच्या वतीचे कांहीं सभासद गैरहजर असल्यास त्यास आपले कायदे करवून घेणें देखील अशक्य होतें. वरील प्रकाराचें समर्थन मि. टॉड यांनीं खालीलप्रमाणें केलें आहे.

" या नवीन देशांस स्वराज्यसंस्थेचा लाभ झाल्यानंतर प्रथमतः कांहीं दिवस तेथील अधिकार कोणत्या पक्षाचे हातीं असावा, यासंबंधींच्या भांडणांतच लोकसभेचा सर्व समय खर्च झाला, यांत मोठेंसें नवल नाहीं. तथापि हे पक्षविषयक कलह व त्यामुळें होणाऱ्या प्रधानमंडळाच्या अदलाबदली, आपल्या देशास वळण लावण्याच्या आदरणीय आकांक्षेमुळें उत्पन्न झाल्या नसून केवळ अधिकारलालसेमुळेंच उत्पन्न झाल्या आहेत, असें म्हणणें युक्त होणार नाहीं. व कालांतरानें या अस्थिरतेच्या ऐवजीं सुव्यवस्थितपणा व सातत्य यांचेंच साम्राज्य प्रस्थापित होईल अशी उमेद बाळगण्यास हरकत नाहीं. " टॉड यांनीं व्यक्त केलेली आशा अद्याप देखील पूर्णपणें फलद्रूप झाली नाहीं. ऑस्ट्रेलियामध्यें १८९९ त अस्तित्वांत आलेलें प्रधानमंडळ केवळ दहा दिवस अधिकारावर होतें, व तास्मानियांत तर १९१० मध्यें अर्ल यांच्या प्रधानमंडळानें याहूनहि अधिक अल्पायुषी होऊन त्याच्यावरहि ताण केली.

ऑस्ट्रेलियन पार्लमेंट व तेथील सभासदः—वसाहतींतील एखाद्या सामान्य पार्लमेंटची स्थिति कोणत्या प्रकारची असते, हें नीट लक्ष्यांत येण्याकरितां उदाहरणादाखल ऑस्ट्रेलियांतील पार्लमेंटचें खालीं वर्णन दिलें आहे.

ऑस्ट्रेलियांतील सामान्य सभासद पार्लमेंटमध्यें शिरकाव होण्यापूर्वी आपल्या व्यवसायांत अगदीं पूर्णपणें गढलेला असतो किंवा म्युनिसिपालट्या, मजूर लोकांची कौन्सिलें इत्यादि खालच्या संस्थांतून हरतऱ्हेच्या कायदेशीर मार्गानें क्रमाक्रमानें त्यानें थेट पार्लमेंटपावेतों आपला मार्ग काढलेला असतो. प्रथमतः प्रधानमंडळाची संयुक्त जबाबदारी किंवा अशा प्रकारच्या इतर गोष्टी त्यास फोल व फसवणुकीच्या आहेत असें वाटतें, व भाषणस्वातंत्र्यास निर्बंध घालणें एवढाच कायतो त्यांचा उपयायोग असावा असा त्याचा समज असतो. त्याची वृत्ति प्रथमतः स्वतंत्र असते व पक्षभेदाच्या बंधनापासून तो अगदीं मोकळा असतो. अनुभव नसणें हाच काय तो त्याचा दोष. कांहीं तरी चांगली कामगिरी करून दाखविण्यास तो अगदीं उत्सुक असतो, परंतु कायदे करण्याचें काम नीटपणें शिकण्यापूर्वीच तो आपल्या कार्यास प्रारंभ करितो. सभासदांस पगार देण्याचा प्रघात पडल्यामुळें हा दोष हळूहळू दूर होत आहे. त्याचे योगानें धंदेवाईक राजकारणी पुरुषांचा एक स्वतंत्र वर्ग निर्माण होत असून, तो इतर कोणत्याहि व्यवसायांत पडलेल्या धंदेवाईक लोकांप्रमाणेंच निव्वळ नवशिक्या लोकांपेक्षां आपलें काम अगदीं उत्तम रीतीनें पार पाडतो. परंतु अद्याप देखील ऑस्ट्रेलियन पार्लमेंटमध्यें दोन गोष्टींची उणीव भासते; सर्व देशांतील परिस्थितीचें अज्ञान ही एक, व राज्यकारभार चालविण्याची उपजत बुद्धि नसणें ही दुसरी. इंग्लंडमध्यें वरील उणीव भासत नाहीं यांचें कारण असें कीं, तेथें राजकारणी पुरुषांचा निराळा वर्ग असून त्यास आनुवंशिक परंपरेमुळें हें ज्ञान व अनुभव प्राप्त होतात. ऑस्ट्रेलियन पार्लमेंटास अनुभव नसल्यामुळें व कांहीं अंशीं तेथील सभासदांची संख्या देखील अल्पशीच असल्यामुळें, लांबलचक भाषणें आणि निरर्थक व निर्हेतुक ठराव यांमध्यें वेळेचा निष्कारण अपव्यय होतो. कंटाळवाणीं भाषणें निमूटपणें सहन न करण्याची प्रवृत्ति इंग्लंडच्या प्रतिनिधिसभेमध्यें दिसून येते, परंतु तसा प्रकार येथें नसतो. त्यामुळें कोणत्याहि सभासदास वाटेल तितका वेळ बोलण्यास परवानगी मिळेल अशी खात्री असते. सभेचा लहान आकार आणि सभासदांची अल्प संख्या यांचे योगानें सभागृहांतील आरडाओरडींत व्याख्यात्याचा आवाज लुप्त होण्याची तेथें भीति नसते. असे बखेड्याचे प्रसंग क्वचितच घडून येतात. परंतु बखेडे जेव्हां होतात तेव्हां इतका अतिरेक होतो व अशी अव्यवस्था माजते कीं, तसा विपरीत प्रकार इंग्लंडच्या पार्लमेंटमध्यें देखील घडून येत नाहीं. अशा वेळीं वृत्तपत्रांमध्यें देखील खूप गवगवा होतो.

भाग तिसरा.

साम्राज्य व स्वायत्त वसाहती.

कानडा व दक्षिण आफ्रिकेसारख्या जिंकून काबीज केलेल्या व ऑस्ट्रेलियासारख्या स्वतः स्थापन केलेल्या वसाहती, ईस्ट आफ्रिकेसारखे संरक्षित मुलूख, आयर्लंड-सारखे असंतुष्ट व अराजक देश व हिंदुस्थानसारखे विस्तृत व अफाट प्रदेश, हे सर्व एकत्र मिळविले असतां आपणांस ब्रिटिश साम्राज्याची कल्पना येते. या साम्राज्यांत अंतर्भूत असलेल्या सर्व राष्ट्रांचे, साम्राज्यांतील आपापला दर्जा निश्चित करण्याचे प्रयत्न चालले आहेत; व या प्रश्नाच्या समाधानकारक निकालावरच साम्राज्याची भवितव्यता अवलंबून आहे असें म्हटलें असतां चुकीचें होणार नाहीं. परंतु प्रस्तुत ठिकाणीं आपणांस या प्रश्नाचा स्वायत्त वसाहतींपुरताच विचार करावयाचा आहे.

१ मातृदेश व वसाहती यांस जोडणारीं कायद्याचीं बंधनें:— दिवसेंदिवस बलिष्ठ होत जाणाऱ्या स्वयंशासक वसाहती व जिच्यापासून त्यांची उत्पत्ति झाली आहे ती त्यांची मातृभूमि, यांस जोडणारीं जीं कायद्याचीं बंधनें आहेत त्यांपैकीं कांहीं प्रमुख बंधनांचा विचार करूं. इंग्लंडचा आपल्या स्वायत्त वसाहतींवरील ताबा चार निरनिराळ्या मार्गांनीं वापरण्यांत येतो; (१) वसाहतींचा गव्हर्नर, (२) कायदे नामंजूर करण्याचा अधिकार, (३) इंग्लंडचा परराष्ट्रीय राजकारणावरील ताबा आणि (४) वसाहतींतून प्रिव्ही कौन्सिलकडे होणारीं अपिलें.

(१) गव्हर्नर:— मातृदेश व वसाहत यांस जोडणारा महत्त्वाचा दुवा म्हणजे वसाहतीचा गव्हर्नर हा होय. तो वसाहतींतील स्वराज्यपद्धतीचा मुख्य शासक असतो, इतकेंच नव्हे तर मातृदेशाचा देखील तो अंमलदार असतो. त्याची नेमणूक साम्राज्यसरकारकडून होत असून मातृदेशाच्या हक्कांचें संरक्षण करणें, आणि अद्याप

देखील मातृदेशास आपल्या वसाहतींवर असलेले अधिकार वापरणें, हीं महत्त्वाचीं कामें त्यास करावयाचीं असतात. वसाहतींतील स्वराज्यपद्धतीचा मुख्य शासक या नात्यानें त्यास बहुधा आपल्या प्रधानांच्या सल्ल्यानेंच वागावयाचें असतें. परंतु वसाहतींतील राज्यकारभाराचा, परक्या राष्ट्रांशीं किंवा साम्राज्यांतील इतर भागांशीं संबंध येतो, अशा वेळेस आपल्या प्रधानांवर विसंबून न राहतां स्वतःच्या बुद्धीच्या जोरावर व सेक्रेटरी ऑफ स्टेटच्या आज्ञेप्रमाणें त्यास काम करावें लागतें.

(२) **कायदे नामंजूर करण्याचा अधिकारः**—मातृदेशाचा स्वायत्त वसाहतींवर आणखी एक प्रकारचा ताबा चालतो तो असा आहे कीं, त्यास वसाहतींच्या पार्लमेंटमध्यें पसार झालेले कायदे नामंजूर करितां येतात. इंग्लंडप्रमाणेंच वसाहतींतील राज्यव्यवस्थेमध्यें देखील असा नियम आहे कीं, पार्लमेंटांत पास झालेल्या बिलांस कायद्याचें स्वरूप येण्याकरितां त्यांस राजाची संमति मिळाली पाहिजे. पार्लमेंटच्या दोन्ही सभांमध्यें पसार झालेलें बिल गव्हर्नरकडे पाठविण्यांत येतें. गव्हर्नरास राजाचा प्रतिनिधि या नात्यानें त्या बिलास रुकार देतां येतो, किंवा तो रुकार देण्याचें नाकारतां येतें, किंवा राजाच्या मंजूरीसाठीं त्यास तें राखून ठेवितां येतें. शिवाय, गव्हर्नरची एखाद्या बिलास संमति मिळाल्यानंतर देखील राजास तो कायदा नामंजूर करितां येतो. परंतु ही नामंजुरी त्यानें एका ठराविक मुदतीमध्यें – कायदा पसार झाल्यानंतर एक किंवा दोन वर्षांच्या अवधींत — व्यक्त केली पाहिजे. इंग्लंडमधील वहिवाट अशी आहे कीं, तेथील पार्लमेंटनें पसार केलेल्या सूचनेस राजाची संमति मिळतेच. परंतु वसाहतींनीं केलेल्या कायद्यांची स्थिति अशी नसते. वसाहतींनीं केलेले कायदे अमान्य करण्याचा राजाचा अधिकार मृतवत् झालेला आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. तथापि निवळ स्थानिक राजकारणापुरतें पाहिलें, तर वसाहतींचा आकार जितका अधिक मोठा त्या मानानें त्यांनीं केलेले कायदे राजाकडून कमी प्रमाणांत नामंजूर करण्यांत येतात.

(३) **इंग्लंडचा परराष्ट्रीय राजकारणावरील ताबाः**—मातृदेशाचें आपल्या वसाहतीशीं नातें सामान्यतः कशा प्रकारचें आहे हें सांगणें कदाचित् कठिण असेल, परंतु परराष्ट्रीय राजकारणाची स्थिति वरीलप्रमाणें संदिग्ध नसते. परक्या राष्ट्रांशीं जेथें संबंध येतो अशा सर्व ठिकाणीं, ब्रिटिश साम्राज्य ही केवळ एकच संस्था असून या संस्थेतील सर्व सत्ता तिच्या एकाच भागांत – इंग्लंडमध्यें – एकवटली आहे

असें मानण्यांत येतें. परराष्ट्रीय वकिलांच्या नेमणुका, त्यांच्या द्वारें होणारीं खलबतें, व परक्या राष्ट्रांशीं करण्यांत येणारे तहनामे, इत्यादि सर्व गोष्टी इंग्लंडच्याच प्रधानांच्या ताब्यांत असतात. तथापि त्यांकरितां पूर्वी वसाहतींचा सल्ला घेण्याचा प्रघात आहे. कानडा व अमेरिका यांमध्यें उत्पन्न होणारे झगडे किंवा त्यांसारखाच दुसरा एखादा महत्त्वाचा प्रश्न उपस्थित होतो, तेव्हां वसाहातींतील लोकमत संतुष्ट राखण्याकरितां एक कमिशन नेमून त्यांत वसाहतींच्या प्रतिनिधींचा समावेश करण्यांत येतो. परंतु ही स्थिति देखील विशेष समाधानकारक असते असें नाहीं. विशेषतः कानडाची स्थिति तर एखादा लहान मुलगा, वडील भाऊ त्याच शाळेंत असल्यास, जसा स्वातंत्र्यहीन होतो त्याप्रमाणें झालेली आहे, असें प्रे. वुइल्सन यांनीं १९०८ मध्यें लिहिलेल्या आपल्या पुस्तकांत सांगितलें आहे. परंतु त्यानंतरच्या काळांत ही स्थिति नाहींशी झाल्याचें स्पष्टपणें दिसून येतें. यासंबंधीं ता. १३ मे १९२० च्या क्रॉनिकलमध्यें एक तार प्रसिद्ध झाली तिचा सारांश मनन करण्यासारखा आहे. " आज रात्रीं मि. बोनर लॅा यांनीं हाउस ऑफ कॉमन्समध्यें कानडासंबंधीं एक महत्त्वाची गोष्ट प्रसिद्ध केली. ते ह्मणाले, ' कानडाचे हितसंबंध पूर्वीपेक्षां अधिक चांगल्या रीतीनें दिग्दर्शित व्हावेत याकरितां ब्रिटिश सरकार व कानडाचें सरकार या दोहोंनीं एक योजना केली आहे. या योजनेचें स्वरूप हें आहे कीं, कानडांतील प्रधानांचा सल्ला घेऊन बादशहानें परराष्ट्रीय प्रधानाची (Minister plenipotentiary) नेमणूक करावी; व केवळ कानडाच्या हिताचा जेथें युनायटेड स्टेट्सशीं संबंध येइल अशा सर्व गोष्टी त्याचेचमार्फत ठरविण्यांत याव्या. या प्रधानास कानडाच्या सरकारकडून हुकूम मिळतील व कानडाच्या सरकारासच त्यास जाब द्यावा लागेल. ब्रिटिश वकिलाच्या गैरहजरींत सर्व ब्रिटिश वकिलातीचा अधिकार याच प्रधानाकडे राहील. "

(४) **प्रिव्ही कौन्सिलकडे होणारीं अपिलें**:—इंग्लंडचें आपल्या वसाहतींवर नियंत्रण चालतें त्याचा आणखी एक प्रकार असा. वसाहतींतील कोर्टांतून प्रिव्ही कौन्सिलच्या ज्युडिशियल कमिटीकडे अपिलें करण्यांत येतात. कायद्याच्या अंमलबजावणीचें एक मुख्य केंद्र असणें हें राजकीय ऐक्य साधण्याचें एक प्रमुख साधन होय. इंग्लंडमध्यें प्रथमतः एकसूत्री राज्यव्यवस्था स्थापन होण्यास ज्या अनेक गोष्टी कारणीभूत झाल्या त्यांमध्यें त्या वेळीं सर्व न्यायासनांचें एकच केंद्र होतें ही

गोष्ट मुख्य होती. परंतु दूर देशांतील लोकांस हीं अपिलें करणें म्हणजे अत्यंत खर्चाचें काम असतें, व हे खटले चालविण्याकरितां त्यांस इंग्लंडमधील वकिलांवरच अवलंबून रहावें लागतें. या कारणामुळें वसाहतींतील लोकमत या गोष्टीस प्रतिकूल झालें आहे. सदरील हक्क मर्यादित करण्याचा प्रयत्न कानडामध्यें एका कायद्याच्या द्वारें करण्यांत आला होता; ऑस्ट्रेलियामध्येंहि तेथील शासनपद्धति ज्या कायद्याच्या योगानें निर्माण झाली त्यामध्यें अशी एक अट आहे कीं, तेथील हायकोर्टाच्या मंजूरीवांचून शासनपद्धतीविषयींच्या कोणत्याही प्रश्नावर प्रिव्हि कौन्सिलकडे अपील करण्यांत येऊं नये, व इतर विषयांवरील अपिलें देखील कमी करण्याचा तेथील पार्लमेंटास अधिकार असावा. शासनपद्धतींतील या कलमांस इंग्रज प्रधानांनीं हरकत घेतली होती व त्याकरितां कांहीं तडजोडही करण्यांत आली. परंतु मुख्य मुद्द्यावर त्यांस आपला हेका सोडावा लागला.

२ लष्करी दृष्ट्या वसाहतींची स्थितिः—इंग्लंड आणि त्याच्या स्वायत्त वसाहती यांस जोडणारीं कायद्याचीं बंधनें वरील प्रकारचीं आहेत. वसाहतींचें मातृदेशाशीं ऐक्य कायम राखण्यास तीं अगदीं अपुरीं आहेत, हें कोणाच्याही लक्षांत आल्याशिवाय राहणार नाहीं. साम्राज्याचें ऐक्य केवळ कायद्याच्याच दुव्यावर अवलंबून असतें, तर साम्राज्याचीं तेव्हांच निरनिराळीं शकलें झालीं असतीं यांत शंका नाहीं. परंतु हीं कायद्याचीं बंधनें एकीकडे ठेविलीं, तरी साम्राज्याचें ऐक्य कायम राखणारीं यांपेक्षांही दोन महत्त्वाचीं साधनें आहेत. कानडांतील फ्रेंच लोक, आफ्रिकेंतील डच व हिंदी लोक व साम्राज्याच्या इतर भागांतील आणखी कांहीं अल्पसंख्याकांचीं उदाहरणें वगळलीं, तर मूळ देश व त्याच्या वसाहती यांची भाषा व संस्कृति एकच असून, वसाहतवाल्यांचा पुष्कळसा भरणा ग्रेट बिटन आणि आयर्लंड यांतूनच झाला असल्यामुळें त्यांमध्यें मातृभूमीची आठवण अद्याप कायम आहे. परंतु जसजसे अधिकाधिक दिवस लोटतील तसतशी मातृभूमीची आठवण दृढ न होतां नाहींशी होण्याचा संभव आहे, व भाषा आणि संस्कृति यांमुळें उत्पन्न होणारी एकता वसाहतवाल्यांस स्वहितापासून परावृत्त करण्यास समर्थ होणार नाहीं. म्हणून भाषा इत्यादि वर निर्दिष्ट केलेल्या कारणांपासून उत्पन्न होणाऱ्या ऐक्यास विशेष महत्त्व देणें योग्य होणार नाहीं. परंतु साम्राज्याचें ऐक्य कायम राखणारें यापेक्षांही एक महत्त्वाचें साधन आहे. वसाहतवाल्यांचें सैन्य व आरमार त्यांच्या संरक्षणास

अपुरें असल्यामुळें, आणखी कांहीं दिवस तरी त्यांना स्वसंरक्षणाकरितां मातृदेशावर अवलंबून राहणें भाग आहे. परंतु त्यांत देखील सर्व वसाहतींची स्थिति सारखी आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. आसपासच्या परिस्थितीमुळें त्यांत पुष्कळ फेरफार झालेला दिसतो. हिंदी महासागराच्या पलीकडे एकटा सांपडलेला ऑस्ट्रेलिया व युनाइटेड स्टेट्ससारख्या समानधर्मीय व समानसंस्कृतीय राष्ट्राशेजारीं असलेला कानडा, यांची स्थिति एकसारखीच आहे असें केव्हांही म्हणतां येणार नाहीं. संयुक्त संस्थानांच्या सान्निध्यानें कानडाच्या राजकीय इतिहासाला एक निराळेंच स्वरूप आलें आहे. कानडा हस्तगत करण्याचा निश्चय अमेरिकन लोकांनीं वेळोवेळीं प्रकट केला असून, ब्रिटिश साम्राज्यामध्यें राहण्यापेक्षां संयुक्त संस्थानांशीं एकरूप होणें हें कानडाच्या दृष्टीनेंहि हितकर होईल किंवा नाहीं हा प्रश्न अद्याप वादग्रस्त आहे. कानडांतील परस्परांपासून स्वतंत्र असणाऱ्या वसाहतींचा संघ ऑस्ट्रेलियांतील वसाहतींच्या संघाच्या ३३ वर्षें पूर्वीं तयार झाला, याचें एक मुख्य कारण संयुक्त संस्थानांसारख्या बलाढ्य शेजाऱ्याची भीति हें होय. हा संघ तयार करितेवेळीं संघास "किंग्डम" म्हणजे राज्य हें बहुमानदर्शक नांव देण्याचें तेथील पुष्कळ लोकांचे मनांत असतांही, त्यामुळें प्रजासत्ताक तत्त्वानें चालणाऱ्या संयुक्त संस्थानांतील अमेरिकन लोकांस चीड येण्याचा संभव आहे एवढ्याच कारणाकरितां "किंग्डमच्या" ऐवजीं "डोमिनियन" हें नांव धारण करण्यांत आलें. कानडा विकत घेऊन किंवा तसें न साधल्यास लष्करी सामर्थ्याच्या जोरावर सर्व उत्तर अमेरिका खंडावर एकछत्री प्रजासत्ताक राज्य स्थापन करण्याचें ध्येय १८१२ सालीं संयुक्त संस्थानांनीं आपल्यापुढें ठेविलें होतें. त्यानंतर अमेरिकेंत इ. स. १८६१–६५ मध्यें झालेल्या 'वॉर ऑफ सेसेशन'च्या वेळीं इंग्लंडचें फुटून निघूं पाहणाऱ्या संस्थानांशीं वर्तन सहानुभूतीचें होतें असा अमेरिकन लोकांस संशय आल्यावरून त्यांचें फिरून या प्रश्नाकडे लक्ष गेलें. पुढें ३० वर्षांनीं व्हेनेझुएलाची सरहद्द ठरविण्याचे प्रकरणांत संयुक्त संस्थानांचें वर्तन इतकें अरेरावीचें होतें कीं, इंग्लंडसारख्या शांतताप्रिय राष्ट्राचे ऐवजीं दुसरें एखादें राष्ट्र असतें तर त्यानें तें मुकाट्यानें सोसून घेतलें नसतें. कानडा व संयुक्त संस्थानें या दोन देशांचें राजकीय ऐक्य झाल्यास त्यापासून त्या दोहोंचा बराच फायदाहि होणें शक्य आहे. या दोन देशांनीं आपसांत व्यापारी सवलती ठेवल्यास त्यांचा एकरूप होण्याचा फार संभव आहे, असें १८९१ मध्यें सर एडवर्ड ब्लेकसारख्या शांत डोक्याच्या माणसास

देखील कबूल करावें लागलें. त्यानंतर २० वर्षांनीं १९११ मध्यें अमेरिकेशीं व्यापारी सवलती ठेवाव्या किंवा नाहीं या प्रश्नावर दोन तट पडून, व्यापारी सवलतींचा पुरस्कार करणाऱ्या प्रधानमंडळास, त्याच्या साम्राज्यनिष्ठेबद्दल लोकांस यत्किंचित् शंका नसतांही, केवळ व्यापारी सवलती देण्याच्या विरुद्ध पार्लमेंटांत बहुमत झाल्यामुळें आपल्या जागेचा राजीनामा द्यावा लागला. कानडा देश युनाइटेड स्टेट्सशीं संयुक्त झाल्यास अमेरिकेंतील राजकीय पक्षभेदाचा समतोलपणा अगदीं ढांसळून पडण्याचा संभव असल्यामुळें, कानडा हस्तगत करण्याचा प्रश्न अमेरिकेंतील लोकांसहि पूर्वीप्रमाणें प्रिय असेल असें नाहीं. म्हणून अमेरिकेंतील बलाढ्य प्रजासत्ताक राज्याशीं एकरूप न होतां ब्रिटिश साम्राज्यामध्यें राहण्याचेंच कानडानें ठरविलें आहे, असें १९११ सालीं घडलेल्या वरील उदाहरणावरून अनुमान काढणें कदाचित् चुकीचें होणार नाहीं.

ऑस्ट्रेलियाची स्थिति मात्र निराळी आहे. तो देश साम्राज्यांतून वेगळा झाल्यास, एका लहानग्या न्यू झीलंडच्या वसाहतीखेरीज, भाषा, धर्म आणि संस्कृति एक असल्यामुळें ज्या राष्ट्राशीं मिसळून जाणें सोईस्कर होईल असें कोणतेंही राष्ट्र त्याच्या शेजारीं नाहीं. उलट जपानास आपल्या वाढत्या लोकसंख्येस वाव देण्याची आवश्यकता एकसारखी भासत असल्यामुळें, ऑस्ट्रेलियावर त्याचा डोळा असणें अगदीं स्वाभाविक आहे. ऑस्ट्रेलिया हा देश दूर एका बाजूस पडल्यामुळें त्यास संकटप्रसंगीं कानडाप्रमाणें अमेरिकेसारख्या लोकसत्ताक राज्याकडून मदत मिळण्याची आशा नाहीं, व म्हणून त्यास स्वसंरक्षणासाठीं कोणत्या ना कोणत्या बलिष्ठ राष्ट्राचा पाठिंबा असणें अवश्य आहे. चालू शतकाच्या सुरुवातीस संयुक्त संस्थानांच्या आरमारानें ऑस्ट्रेलियास भेट दिली व त्या वेळेस ऑस्ट्रेलियांतील लोकांनीं त्याचें अत्यानंदानें स्वागत केलें. परंतु या एवढ्या एका उदाहरणावरून अमेरिकेंतील लोक संकटाच्या वेळीं आपणांस हटकून मदत करतील अशी ऑस्ट्रेलियन लोकांची समजूत असल्याचा तर्क करणें चुकीचें होईल. म्हणून एकंदरींत इतर कोणावरही अवलंबून राहण्यापेक्षां ऑस्ट्रेलियांतील लोकांस इग्लंडवर अवलंबून राहणेंच अधिक श्रेयस्कर होईल असें मानणें प्राप्त होतें.

दक्षिण आफ्रिकेस देखील हाच न्याय लागू होतो. या वसाहतीस परचक्राची तादृश विशेषशी भीति नाहीं, हें खरें. तथापि साम्राज्याच्या संरक्षणापासून या देशाचाहि

खरोखरीच फायदा होतो, ही गोष्ट नाकबूल करितां यावयाची नाहीं. या वसाहतीचा निर्गत व्यापार अत्यंत महत्त्वाचा आहे. तिची खनिज संपत्ति विपुल आहे. किंबर्ले आणि जोहान्सबर्ग येथील खाणींत हिरे, सोनें, या वस्तु सांपडतात व त्या परक्या देशांस पाठविण्यांत येतात. अशा स्थितींत समुद्रावरील सत्ता एखाद्या परक्या राष्ट्राच्या ताब्यांत गेल्यास तेथील उद्योगधंद्यास धक्का बसणार नाहीं काय, व तेथील खाणींस आपलें काम अजीबात बंद करावें लागणार नाहीं काय ? समुद्रावरील स्वामित्वाचा प्रश्न या व इतर वसाहतींस अत्यंत महत्त्वाचा आहे, यांत शंका नाहीं. शिवाय या वसाहतीवर परकीय राष्ट्रांचा डोळा असणें देखील शक्य आहे. हीं सर्व संकटें टाळण्याकरितां साम्राज्याच्या आरमारापासून होणारें संरक्षण हा एकटाच उपाय होय. ब्रिटिश साम्राज्यांत राहिल्यानें दक्षिण आफ्रिकेस स्वातंत्र्य व सुरक्षितता या दोहोंचाहि उपभोग घेतां येतो, परंतु स्वतंत्र झाल्यानें किंवा दुसऱ्या एखाद्या साम्राज्याच्या कक्षेंत गेल्यानें हे फायदे तिला मिळूं शकत नाहींत. म्हणून दक्षिण आफ्रिकेंतील इंग्रज वसाहतवाल्यांच्या उपजत राजनिष्ठेस डच लोकांच्या साम्राज्य-विषयक सहतुक प्रेमाची जोड मिळून साम्राज्याचा घटक या नात्यानें उत्पन्न होणाऱ्या जबाबदारींचा व हक्कांचा वांटा ही वसाहत घेईल असें वाटतें.

३ साम्राज्याच्या ऐक्यापासून मातृदेश व वसाहती यांचं नफानुकसान.

आतां मातृदेश व वसाहती यांच्या साम्राज्यैक्यापासून होणाऱ्या नफानुकसानीचा विचार करूं. आजपर्यंत वसाहतींचें संरक्षण करण्याची जबाबदारी आपल्याच शिरावर घेऊन, साम्राज्यसरकारनें वसाहतींवर उपकारांचें अपरंपार ओझें करून ठेविलें आहे असें साम्राज्यवादी मुत्सद्दी मानतात. ते म्हणतात कीं, " साम्राज्यसरकारच्या मदतीवांचून कोणत्याही वसाहतीस आपलें स्वातंत्र्य कायम राखणें शक्य नव्हतें. साम्राज्यांत राहिल्यानें वसाहतींचें परचक्रापासून संरक्षण झालें आहे इतकेंच नव्हे, तर त्यांचा याहूनहि अधिक फायदा झाला आहे. कानडाचेंच उदाहरण पहा. कानडास जें एवढें महत्त्व प्राप्त झालें आहे तें त्याच्या विस्तारामुळेंच होय. परंतु साम्राज्यसर-कारनें संयुक्त संस्थानांवर दाब ठेवला नसता, तर उत्तरेकडील अलास्काजवळचा, किंवा दक्षिणेकडील ब्रिटिश कोलंबिया हा मुलूख कानडांतील लोकांस आपल्या देशास जोडणें शक्य नव्हतें. ऑस्ट्रेलियाची तीच स्थिति दिसून येते. तेथील लोकसंख्या

विशेष नसल्यानें स्वसंरक्षणाकरितां फौजफांटा ठेवण्याची जोखीम तेथील लोकांवर पडली असती तर त्यांना आपल्या भौतिक उन्नतीकडे लक्ष देणें केव्हांही शक्य झालें नसतें. ब्रिटिश सरकारच्या संरक्षणामुळें वसाहतवाल्यांना आपल्या देशांतील निसर्गदत्त देणग्यांचा फायदा घेण्यास निःसंशय मदत झाली आहे. शिवाय वसाहतवाल्यांस आजमितीसही साम्राज्याचे घटक या नात्यानें असंख्य फायदे मिळतात. चायना, तुर्कस्थान, मोरक्को, सयाम, व इराण या देशांत ब्रिटिश नागरिकांस मिळणारे सर्व हक्क आज वसाहतवाल्यांसहि उपभोगतां येतात, व इतर ठिकाणींही व्यापार व व्यक्तिस्वातंत्र्याचे बाबतींत ब्रिटिश वकिलाकडून साम्राज्यसरकारच्या खर्चानें त्यांच्या हक्काची योग्य बरदास्त ठेविली जाते. म्हणून, कोणत्याही वसाहतीनें आपल्या राष्ट्रीयत्वाचा स्वतंत्र रीतीनें कितीही विकास केला तरी ब्रिटिश साम्राज्यांत राहून तिला जो मोठेपणा येईल तो ती स्वतंत्र व निराळी झाल्यास तिला केव्हांही प्राप्त होणार नाहीं. ”

वसाहतींचा मूळ देशापासून होणारा दुसरा एक फायदा म्हणजे लोकसंख्येचा पुरवठा. सर्व वसाहतींस हा प्रश्न अत्यंत महत्त्वाचा आहे, यांत तिळमात्र शंका नाहीं. वसाहतींचा कमकुवतपणा मुख्यत्वेंकरून त्यांच्या अल्प लोकसंख्येमुळेंच उत्पन्न होतो. ही उणीव वसाहतींस अद्यापही भासत असून त्याकरितां १९११ सालीं झालेल्या वसाहतींच्या परिषदेंत एक ठरावही मांडण्यांत आला होता. ग्रेट ब्रिटन व आयर्लंड यांमधून बाहेर जाणाऱ्या लोकांस साम्राज्यांतील वसाहतींमध्येंच जाण्याकरितां उत्तेजन देण्यांत यावें, अशा अर्थाचा तो ठराव होता. त्यास उत्तरादाखल जी माहिती पुरविण्यांत आली, त्यावरून साम्राज्यसरकार या बाबतींत किती दक्ष आहे तें दिसून येतें. इ. स. १९०० मध्यें युनाइटेड किंग्डममधून जाणारे केवळ शेंकडा ३३ लोक साम्राज्यांतील वसाहतींमध्यें स्थायिक होण्यास जात असून बाकीचे शेंकडा ६७ लोक अमेरिका व इतर राष्ट्रें यांमध्यें वसाहत करण्याकरितां जात असत. परंतु इ. स. १९११ मध्यें वसाहतींत जाणाऱ्या लोकांचें प्रमाण शेंकडा ३३ पासून ८० पर्यंत वाढलें असून, जाणाऱ्यांची एकंदर संख्या त्या वर्षी ३० लाख होती. परंतु हा प्रश्न वसाहतींइतकाच मातृदेशासही महत्त्वाचा आहे. त्याचें यथार्थ महत्त्व मि. फ्राउड यांनीं उत्तम रीतीनें समजावून सांगितलें आहे. ते म्हणतात, “ मागील शतकांत ब्रिटनच्या प्रजाजनांपैकीं इंग्रज, आयरिश व स्कॉच

मिळून लाखों लोक अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांचे नागरिक झाले. अमेरिकन लोकांशीं आमचें सध्यां मुळींच भांडण नाहीं, व आमची अगदीं मनापासून इच्छा आहे कीं त्यांच्याशीं भांडणाचा प्रसंग आम्हांस केव्हांहि न येवो. परंतु तें कसेंही असलें, तरी एवढी गोष्ट निर्विवाद आहे कीं, ते आम्हांपासून स्वतंत्र झाले त्या दिवसापासून ते आम्हांस प्रतिस्पर्ध्यांचेच जागीं होत. ते व त्यांची संतति यांचे-योगानें अमेरिकन राष्ट्राचें सामर्थ्य वाढलें व ब्रिटिश साम्राज्याची तितकीच हानि झाली. त्याबरोबर हीहि गोष्ट लक्षांत बाळगली पाहिजे कीं, ब्रिटिश साम्राज्यामध्यें ओसाड प्रदेश आहेत. त्यांचा विस्तार संयुक्त संस्थानांपेक्षा विशेषसा कमी नाहीं. त्यांची स्वाभाविक खनिज व इतर संपत्ति देखील विपुल असून या सर्व लोकांचा योगक्षेम तेथें उत्तम रीतीनें चालणें शक्य होतें. तेथें ते राजाचे राजनिष्ठ प्रजाजन झाले असते; त्यांचें कल्याण आमच्या कल्याणाशीं निगडित झालें असतें; त्यांच्या बौद्धिक व शारीरिक शक्तीचा आम्हांस उपयोग करवून घेतां आला असता; त्यांनीं ओसाड प्रदेशांत केलेल्या एकेक बिघा लागवडीच्या योगानें साम्राज्याचा तितकाच विस्तार वाढला असता; व त्यायोगानें आमच्या राष्ट्रास अधिक बळकटी आली असती. ”

लोकसंख्येचा पुरवठा, साम्राज्यापासून होणारें संरक्षण व एका मोठ्या साम्राज्याच्या घटकत्वाचे अधिकार, हे वसाहतींस साम्राज्यापासून अत्यंत महत्त्वाचे फायदे निःसंशय झाले आहेत; परंतु ते सर्व एकतर्फीच आहेत, किंवा त्यांचा सर्व वांटा एकट्या वसाहतींसच मिळतो, असें नाहीं. आपलें भांडवल गुंतवण्यासाठीं व लोक-संख्येस वाव देण्यासाठीं वसाहतींसारखें क्षेत्र असणें, हें मूळ देशास देखील हितावह आहे. ब्रिटिश साम्राज्याचा विस्तार व त्याच्या वसाहतींची संख्या, यांबद्दल इग्लंडच्या लोकांस साहजिकच फार अभिमान वाटतो. पूर्वी वसाहतींकडून मदतीची अपेक्षा नसतांही जर या शुष्क मानाकरितां इग्लंडचे लोक इतके हपापले असत, तर बोअर युद्धांत व नुकत्याच झालेल्या महायुद्धांत मिळालेल्या मदतीमुळें वसाहतीं-संबंधींच्या प्रेमविषयक भावनेस मोठा जोर येणें साहजिक आहे.

४ परराष्ट्रीय राजकारणांतील गुंतागुंतीचे प्रश्न.

परराष्ट्रीय राजकारणांत साम्राज्याच्या ऐक्यामुळें कधीं कधीं गुंतागुंतीचे प्रश्न उपस्थित होतात. ग्रेट ब्रिटन युद्धास सज्ज झालें असतां सर्व साम्राज्य युद्धास उभें

राहिल्याप्रमाणें असल्यामुळें, ऑस्ट्रेलिया, कानडा, किंवा साम्राज्याच्या दुसऱ्या कोणत्याही भागावर ग्रेट ब्रिटनच्या शत्रूकडून हल्ला होण्याची भीति असते. याकरितां राजकीय स्वरूपाचे तहनामे करण्यापूर्वी प्रथम वसाहतींची सल्ला घेण्यांत यावी, असें पुष्कळ वसाहतींचें मागणें आहे. परंतु एखाद्या वसाहतीनें दिलेली सल्ला मातृदेशाकडून स्वीकारली गेल्यास, सल्ला देणाऱ्या वसाहतीवर मातृदेशास युद्धविषयक मदत देण्याची जबाबदारी येते. या कारणाकरितां कानडानें हें तत्त्व स्वीकारण्याचें नाकारलें आहे. कानडाचे मुख्य प्रधान सर वुइलफ्रेड लॉरियर यांच्या शब्दांत सांगावयाचें म्हणजे, "इंग्लंड युद्धास उभें राहिलें तर आपणही युद्धास उभे राहिल्यासारखें होईल, व आपणांवर आक्रमणाची भीति राहील. आपणांवर नेहमींच हल्ला होईल असें माझें म्हणणें नाहीं. परंतु तशी भीति मात्र खास राहील. त्याप्रमाणें इंग्लंडच्या सर्व युद्धांमध्यें आम्ही मदत करूंच असाही माझ्या म्हणण्याचा आशय नाहीं. आपण लष्करी मदत करणें किंवा न करणें हें त्या त्या वेळच्या परिस्थितीवर अवलंबून राहील, व ही गोष्ट कानडाच्या पार्लमेंटास त्या त्या वेळींच ठरवावी लागेल." दुसरे एके प्रसंगीं ते म्हणाले, "आपल्यावर हल्ला होण्याचा संभव आहे, म्हणून आम्ही साम्राज्याच्या सर्व युद्धांत सामील होऊं असें मुळींच नाहीं. आम्हांस योग्य वाटेल तर आम्ही लढूं, परंतु आमच्यावर हल्ला झाल्यास आम्ही खात्रीनें लढूं." वरील अवतरणांवरून दिसून येईल कीं Autonomy within the Empire म्हणजे साम्राज्यामध्यें वसाहतींस आपापल्यापुरते स्वतंत्र अधिकार असावेत, व त्या अधिकारांत त्यांना स्वतःसंबंधींची कोणतीहि गोष्ट करितां यावी, या तत्त्वाचा पूर्ण फायदा घेण्याकडे सर वुइलफ्रेड लॉरियर यांचा कल आहे. संपूर्ण स्वातंत्र्य हें कदाचित् त्यांचें ध्येय असेल, परंतु तें तसें त्यांनीं स्पष्टपणें तरी बोलून दाखविलें नाहीं.

साम्राज्यसरकार युद्धास उभें राहिल्यास त्याचा परिणाम वसाहतींस भोगावा लागेल, हें आपण पाहिलें. परंतु साम्राज्यसरकारचे कोणतेही हितसंबंध गुंतले नसतांहि, केवळ वसहतींच्या हक्कांचें संरक्षण करण्याकरितांच म्हणून ब्रिटिश सरकारास युद्ध करावें लागण्याचाहि संभव आहे, हेंही आपण विसरतां कामा नये. ही केवळ कल्पनाच नाहीं, तर अशा प्रकारचे युद्धाचे प्रसंग अगदीं येऊन ठेपले होते, हें आपणांस कानडाच्या पूर्वेतिहासाकडे लक्ष दिलें असतां दिसून येईल. कानडा व न्यू फाउंडलंड यांच्या किनाऱ्यानजीकच्या मासे पकडण्याच्या जागांवर

इंग्रज वसाहतवाल्यांचे हक्क असावेत, किंवा अमेरिकेचे हक्क असावेत याबद्दल मागें पुष्कळ वाद माजला होता, व त्यांत ब्रिटिश सरकारचें मुळींच हित नसतांही, इंग्लंड व अमेरिका यांच्यामधील राजकीय संबंधांस फार नाजुक स्वरूप आलें होतें. १८६६ ते १८७१ या पांच वर्षांमध्यें संयुक्त संस्थानांच्या आक्रमणापासून कानडाच्या हक्कांचें संरक्षण करण्याकरितां ब्रिटिश सरकारनें केलेल्या प्रयत्नांमुळें, या दोन देशांत युद्धप्रसंग ओढवतो कीं काय अशी भीति बाळगण्यास जागा होती. १८९० मध्यें हें प्रकरण निकरावर येऊन, ब्रिटनचें निशाण लावणाऱ्या जहाजांनीं बेऱ्हिंग समुद्रांत सील मासे पकडण्याचा प्रयत्न केल्यास त्यांस पकडण्यांत येईल, अशी सूचना अमेरिकन सरकारनें दिली होती. त्या वेळेस कानडातर्फे सर चार्ल्स टपर यांनीं साम्राज्य-सरकारास अशी धमकावणी घातली कीं, अमेरिकेला कानडाचीं जहाजें पकडण्याच्या निश्चयापासून परावृत्त करण्याचे ब्रिटिश सरकारकडून ताबडतोब प्रयत्न करण्यांत आले नाहींत, तर कानडाचें संरक्षण करण्याचें सामर्थ्य ग्रेट ब्रिटनच्या अंगांत नाहीं असें अनुमान करण्यास कानडाचे लोक चुकणार नाहींत. या धमकावणीचा योग्य तोच परिणाम झाला. ब्रिटनच्या वकिलानें अमेरिकेच्या सरकारास कळविलें कीं, ब्रिटनच्या निशाणास हात लावल्यास अमेरिकेस त्याचा परिणाम भोगावा लागेल. या निर्वाणीच्या सूचनेमुळें अमेरिकन सरकारनें ब्रिटिश जहाजांस पकडण्याचा आपल्या जहाजांस सोडलेला हुकूम परत घेतला. बेऱ्हिंग समुद्रासंबंधीं प्रश्न १८९३ सालीं सुटला, परंतु मासे पकडण्याच्या इतर जागांविषयींचा वाद अझूनही पूर्णपणें मावळला नाहीं.

५ अंतरराष्ट्रीय कायदा व राष्ट्रसंघ

वसाहतींच्या राज्यकारभारासंबंधीं सर्व अधिकार एके काळीं साम्राज्यसरकारकडे असत. परंतु वसाहतींमध्यें जबाबदार पद्धतीची स्थापना झाल्यापासून साम्राज्यसरकारास आपल्या स्वतंत्र अधिकारांतील बरेचसे अधिकार वसाहतींच्या स्वाधीन करावे लागले. अधिकारविभागणीची (decentralisation) ही क्रिया अव्याहतपणें चालली असून, वसाहतींस अंतर्राष्ट्रीय कायद्याच्या दृष्टीनें स्वतंत्र स्थान प्राप्त करून देण्याकडे या क्रियेचा स्वाभाविकपणेंच कल आहे. म्हणून, युनाइटेड किंगडमच्या—इंग्लंडच्या—राजाच्या अंकित राहूनही वसाहतींस अंतर्राष्ट्रीय कायद्यांत स्वतंत्र स्थान मिळणें शक्य आहे कीं काय याचा विचार केला पाहिजे. या प्रश्नाचें निश्चित उत्तर देणें शक्य नसलें, तरी मागील एका ऐतिहासिक दाखल्याच्या धोरणानें त्याचा विचार

करितां येईल. इ. स. १७१४ मध्यें हॅनोव्हरचा राजा हाच इंग्लंडचा राजा झाला, तेव्हांपासून तों १८३७ पावेतों, म्हणजे सुमारें सवाशें वर्षेपर्यंत, इंग्लंड व हॅनोव्हर या दोन संस्थानांचे राजमुकुट एकाच राजानें धारण केले होते. तथापि एकाच राजाच्या अंमलाखालीं असलेल्या या दोन संस्थानांस अंतर्राष्ट्रीय कायद्याच्या दृष्टीनें अगदीं स्वतंत्र स्थान असे. या दोन देशांचीं राष्ट्रीय निशाणें व नाणीं निरनिराळीं असून, त्यांमध्यें आपसांत अनेक वेळां तहनामे देखील झाले. पहिल्या जॉर्जचे अमदानींत स्वीडनच्या राजाचे प्रशिया डेन्मार्क व रशिया या देशांशीं वैमनस्य आलें, त्या वेळीं जॉर्जनें हॅनोव्हरचा राजा या नात्यानें प्रशिया डेन्मार्क व रशिया या मित्रसंघास मदत केली. परंतु या युद्धांत हॅनोव्हर व स्वीडन यांचें वैमनस्य असतांही इंग्लंड व स्वीडन यांमधील मित्रभावांत केव्हांही खंड पडला नाहीं. हॅनोव्हर व इंग्लंड हीं दोन संस्थानें अंतर्राष्ट्रीय कायद्याच्या दृष्टीनें अगदीं स्वतंत्र व निरनिराळीं होतीं, हेंच याचें कारण होय. आतां प्रश्न हा उद्भवतो कीं, हॅनोव्हर संस्थानाचे जागीं कानडा किंवा दुसऱ्या एखाद्या स्वायत्त वसाहतीस कल्पून अंतर्राष्ट्रीय कायद्यांत हॅनोव्हरप्रमाणें तिला स्वतंत्र स्थान देणें शक्य किंवा इष्ट आहे काय? यामध्यें एक मोठी अडचण आहे. हॅनोव्हर संस्थानास अंतर्राष्ट्रीय कायद्याच्या दृष्टीनें स्वतंत्र स्थान असूनही परराष्ट्रीय राजकारणांत विशेष गुंतागुंतीचे प्रश्न उपस्थित होत नव्हते याचें कारण हें होतें कीं, हॅनोव्हरची राज्यपद्धति राजसत्ताक असे. आपल्या प्रजेची असंतुष्टता दाबून टाकण्यासाठीं, हॅनोव्हरच्या राजास इंग्लंडच्या लष्करी सामर्थ्याचा देखील उपयोग करितां येणें शक्य होतें. हॅनोव्हरच्या राजास तेथें अनियंत्रित सत्ता असल्यामुळें, अंतर्राष्ट्रीय परिषदेंत हॅनोव्हर संस्थानाचें मत म्हणजे तेथील राजाचेंच मत असे. त्यास आपल्या प्रजेचा सल्ला न विचारितां परराष्ट्रीय राजकारणांत वाटेल तें धोरण स्वीकारतां येई. हॅनोव्हर हें वस्तुतः इंग्लंडपासून अगदीं स्वतंत्र असतांही, त्या संस्थानची स्थिति असावयास पाहिजे तितकी समाधानकारक नव्हती; व शेवटीं शेवटीं तर ब्रिटनच्या सत्तेचा हॅनोव्हर संस्थानावर इतका अयोग्य दाब पडत असे कीं, यूरोपीय राष्ट्रांच्या मोठमोठ्या परिषदांमध्यें – उदाहरणार्थ १८१५ त नेपोलियनशीं चाललेलें युद्ध संपून युरोपखंडाची राजकीय पुनर्घटना ज्या सभेनें केली तिच्यांत – हॅनोव्हरच्या राजाला मुळींच मान नव्हता. आतां कानडास किंवा दुसऱ्या एखाद्या वसाहतीस असें स्वतंत्र

स्थान मिळाल्यास, हॅनोव्हरसारखी निरधिकारता ती निमूटपणें सहन करील काय? वसाहतींतील व्यवस्था एका व्यक्तीच्या हातीं नसून तेथील सर्व लोकसत्तेच्या स्वाधीन असते, व एखाद्या महत्त्वाच्या प्रश्नावर या लोकसत्तेचा निर्णय इंग्लंडच्या लोकसत्तेनें दिलेल्या निर्णयाहून भिन्न असला व या निर्णयास अनुसरून कानडाच्या प्रतिनिधीनें अंतर्राष्ट्रीय परिषदेंत ग्रेट ब्रिटनच्या प्रतिनिधीविरुद्ध मत दिलें, तर अशा एकमेकांविरुद्ध मत देणाऱ्या राष्ट्रांस एकाच राजाच्या अंमलाखालीं राहणें शक्य होणार नाहीं. कानडाप्रमाणें इतर वसाहतींसही हाच न्याय लागू आहे.

या विषयाचा विचार करितांना आपणांस नवीन स्थापिल्या जाणाऱ्या राष्ट्रसंघाच्या योजनेचा विचार केला पाहिजे. कां कीं, या संघाच्या स्थापनेमुळें वसाहतींस अंतर्राष्ट्रीय कायद्याच्या दृष्टीनें स्वतंत्र स्थान मिळणार आहे; एवढेंच नव्हे तर त्यायोगानें साम्राज्याच्या ऐक्यासही बाध येण्याचा संभव आहे, असें कांहीं लोकांचें मत आहे. ते म्हणतात कीं, आजपावेतों सर्व ब्रिटिश साम्राज्य ही केवळ एकच संस्था असे. म्हणजे साम्राज्याचे अधिकार इंग्लंडखेरीज इतर घटकांस नसत; हे घटक एकमेकांपासून विभागलेले असले व त्यांची शासनपद्धति भिन्न प्रकारची असली, तरी त्या सर्वांची मिळून एकच राजकीय संस्था आहे हें परकीय राष्ट्रांस आजपावेतों संमत होतें. परंतु, राष्ट्रसंघाचा मसुदा ब्रिटिश साम्राज्य एक आहे या कल्पनेस विघातक असून, याचेयोगानें साम्राज्य व त्याचे घटक यांचे दरम्यान या नवीन राष्ट्रसंघाची भिंत उभारली जाणार आहे. राष्ट्रसंघाच्या योजनेंत असें ठरविण्यांत आलें आहे कीं, ब्रिटिश साम्राज्य, कानडा, ऑस्ट्रेलिया, दक्षिण आफ्रिका, न्यू झीलंड, व हिंदुस्थान आणि २६ इतर संस्थानें हीं सर्व या राष्ट्रसंघाची मूलघटक असावींत. वरील सर्व घटकांस या संघाच्या सभेंत प्रतिनिधि असून सभेच्या बैठकीच्या वेळीं त्यांपैकीं प्रत्येकास एकेक मत देण्याचा अधिकार मिळणार आहे. तेराव्या नियमाच्या योगानें तर असें ठरलें आहे कीं, राष्ट्रसंघाच्या सभासदांमध्यें एखादा वादग्रस्त प्रश्न उपस्थित होऊन आपसांतील तडजोडीच्या योगानें त्याचा समाधानकारक रीतीनें निकाल लागणें शक्य नसलें, व त्या वादाचा पंचांच्या मार्फत निकाल लावणें योग्य आहे अशी त्यांची समजूत झाली, तर तो सर्व विषय त्यांनीं पंचापुढें सादर करावा. यावरून दिसून येईल कीं, स्वायत्त वसाहती व हिंदुस्थान यांस इतर मोठमोठ्या राष्ट्रांच्या बरोबरीनेंच

राष्ट्रसंघांत स्वतंत्र व निराळें स्थान दिलें गेलें आहे. साम्राज्याच्या घटकांस राष्ट्रसंघांत प्रतिनिधि नेमूं देण्याची ही पद्धति वसाहतींच्या स्वतंत्रतेस पोषक व साम्राज्याच्या ऐक्यास विघातक अशी आहे. दोन स्वायत्त वसाहतींमध्यें एखादा वादग्रस्त प्रश्न उपस्थित झाला, किंवा एखादी स्वायत्त वसाहत व हिंदुस्थान यांमध्यें असा प्रश्न निघाला, किंवा एके बाजूस स्वायत्त वसाहत अथवा हिंदुस्थान आणि दुसरे बाजूस ब्रिटिश सरकार यांमध्यें असा वादग्रस्त प्रश्न उत्पन्न झाला, तर त्याचा निकाल साम्राज्यांतील एखाद्या परिषदेनें करण्याच्या ऐवजीं राष्ट्रसंघाच्या सभेकडूनच करण्यांत येईल. कोणत्याही वसाहतीस राष्ट्रसंघाचा मुखत्यार (agent) या नात्यानें एखाद्या देशाचा राज्यकारभार करण्याविषयीं आदेश मिळाला, तर तें काम करितांना इतर स्वायत्त वसाहती किंवा खुद्द इंग्लंड यांची सल्ला घेण्याची किंवा त्यांच्या मतांचा आदरपूर्वक, विचार करण्याची देखील तिला जरूरी भासणार नाहीं. वसाहतींस जर कोणतें एखादें मत बंधनकारक असेल, व तिला जर कोणत्या एखाद्या सत्तेस जाब द्यावा लागणार असेल, तर तें मत व ती सत्ता राष्ट्रसंघाचीच होय. यावरून असें सिद्ध होतें कीं, प्रस्तुत काळीं हिंदुस्थान व वसाहती यांजवर राष्ट्रसंघाचें वर्चस्व साम्राज्यविषयक वर्चस्वापेक्षांहि अधिक राहील. आतां ब्रिटिश साम्राज्याच्या ऐक्यावरच घाव घालण्याचा उद्देश नसता तर वसाहतींतील मुत्सद्द्यांस सर्व साम्राज्याचे प्रतिनिधि या नात्यानें राष्ट्रसंघांत स्थान देण्याची व्यवस्था करण्यांत आली असती; व साम्राज्यघटकांच्या दरम्यान उत्पन्न होणारे वादग्रस्त प्रश्न राष्ट्रसंघाच्या कर्तव्यक्षेत्रांतून वगळून, साम्राज्याच्या एखाद्या परिषदेकडूनच त्यांचा निकाल लावण्याची तरतूद करण्यांत आली असती. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांपैकीं एखादें संस्थान केवळ संयुक्त संस्थानांच्या सरकारासच जबाबदार न ठेवितां राष्ट्रसंघास देखील प्रत्यक्षपणें जबाबदार करण्यांत आलें असतें, तर ही व्यवस्था तेथील नागरिकांना कितपत मानवली असती हा एक प्रश्नच आहे. वसाहतींचे सेक्रेटरी ऑफ स्टेट यांना वसाहती व हिंदुस्थान यांस राष्ट्रसंघांत स्वतंत्र स्थान दिलें गेल्यानें ते देश स्वतंत्र होतील अशी जरी भीति वाटत नाहीं, तरी कांहीं लोकांस वाटत असलेली अशा प्रकारची भीति अगदींच निराधार आहे असेंहि ते म्हणूं शकत नाहींत. कदाचित् कांहीं लोकांचा असा समज असेल कीं, मातृदेश व वसाहती या दोहोंवर चालणारा एकाच राजाचा अंमल त्यांमधील ऐक्य कायम राखण्यास पुरेसें साधन

होय. परंतु हा कोटिक्रम अगदीं भ्रामक आहे. दोन किंवा अधिक संस्थानांचा संघ तीं संस्थानें एका राजाच्या अंमलाखालीं आहेत एवढ्याच कारणावर अवलंबून असेल, तर त्याचें अस्तित्व अनिश्चित व क्षणभंगुरच म्हटलें पाहिजे. गतकाळांत अशा प्रकारचे अनेक संघ अस्तित्वांत होते, परंतु त्यांपैकीं एकासही दीर्घायुष्य प्राप्त झालें नाहीं.

कांहीं इंग्रज मुत्सद्द्यांचें असें मत आहे कीं, ब्रिटिश साम्राज्यांतील घटकांस एकत्र राखणारीं बंधनें दृढ असोत किंवा शिथिल असोत, त्यांमधील ऐक्य कायम राखावयाचें असल्यास परक्या राष्ट्रांशीं ज्या ज्या ठिकाणीं संबंध येतो अशा सर्व विषयांवर साम्राज्याचें एकच धोरण असावयास पाहिजे. साम्राज्यांतर्गत राष्ट्रें एखाद्या व्यापारीमंडळीच्या भागीदारांप्रमाणें एकमेकांशीं बरोबरीच्या नात्यानें बद्ध झालीं असतात, हें मत जरी ग्राह्य धरलें, तरी अशा मंडळीच्या सर्वसामान्य हितसंबंधांचा प्रश्न ज्या ठिकाणीं उद्भवतो, त्या ठिकाणीं भागीदारांस देखील त्या मंडळीचेंच मत मान्य करावें लागतें. व बाहेरच्या लोकांशीं संबध येतो अशा सर्व ठिकाणीं त्या सर्वांचें एकच धोरण असावें लागतें, त्यांनीं आपलें सामान्य धोरण आपसांतच ठरविलें पाहिजे, व अशा मुद्द्यांसंबंधीं आपल्या मंडळीबाहेरील दुसऱ्या कोणाही माणसाचे हुकूम त्यांनीं ऐकतां कामा नये. आपल्या मंडळीचीं मतें मान्य करण्याऐवजीं त्यांनीं जर इतर लोकांचे हुकूम मानण्यास सुरवात केली तर त्या मंडळीची लवकरच फाटाफूट होईल.

६ संयुक्त साम्राज्य.

वसाहतींच्या स्वातंत्र्यप्रवृत्तीस आळा घालण्यास केवळ एकच उपाय आहे. साम्राज्यांतील सर्व प्रमुख घटकांस बरोबरीचे लेखून प्रस्तुत साम्राज्याचें संयुक्त साम्राज्य बनविणें हाच तो उपाय होय. सर्व ब्रिटिश लोकांस हा प्रश्न अत्यंत जिव्हाळ्याचा असून त्यांचें भवितव्य याच प्रश्नाच्या सोडवणुकीवर अवलंबून आहे. भविष्यकाळांतील राष्ट्रांच्या समतोलनाचा प्रश्नहि या गोष्टीवरच अवलंबून असल्यामुळें तिचें सर्वच लोकांस अत्यंत महत्व आहे.

संयुक्तसाम्राज्याच्या कल्पनेचा उदयः—एके काळीं इंग्रज लोकांचा आपल्या वसाहतींबद्दल असा समज असे कीं, त्या बलाढ्य झाल्यावर स्वातंत्र्याची मागणी करितील व त्यांच्या संरक्षणास कंटाळलेलें ब्रिटिश सरकार त्यांस तें द्यावयास

तयार होईल. या लोकांच्या मतें वसाहती या झाडांवरील फळाप्रमाणें होत्या. त्यांस परिणतावस्था आल्यानंतर त्या गळून पडणें व त्यांचा स्वतंत्र, जोमदार व निराळा वृक्ष निर्माण होणें, ही गोष्ट ओघानेंच प्राप्त होणारी असते. इ. स. १७७६ मध्यें लिहितांना अॅडम स्मिथ म्हणतात कीं, यूरोपांतील प्रत्येक देश आपल्या वसाहतींशीं व्यापार करण्याचा हक्क आपल्या एकट्याकडेच ठेवून, त्यापासून आपला शक्य तितका अधिक फायदा करून घेण्याचे प्रयत्न करीत आहे. परंतु त्यापासून ह्या देशांस मुळींच फायदा न होतां, युद्धाचे प्रसंगीं व शांततेच्या वेळींहि, वसाहतींवरील आपल्या जुलमी अधिकाराचें संरक्षण करण्याचा भार त्यांस सहन करावा लागतो. इंग्लंडच्या अमेरिकेंतील मूळच्या १३ वसाहतींनीं पुकारलेलें स्वातंत्र्य व त्यानंतर १८३७ मध्यें झालेलें कानडांतील बंड, यांमुळें या विचारसरणीस अधिकच पुष्टि मिळाली. वसाहती या इंग्लंडच्या गळ्याभोंवतीं अडकावलेल्या फांसाप्रमाणें आहेत असें डिस्रायली यांनींही याच विचारसरणीचे दर्शक असे उद्गार काढले होते. परंतु कालांतरानें या विचारांत क्रांति घडून आली. या क्रांतीचा समय म्हणजे १८७० व १८९० यांच्या दरम्यानचा काळ होय. या वेळीं यूरोपांतील राजकारणांत अशा अनेक गोष्टी घडल्या कीं, त्यामुळें इंग्रज लोकांस आपलें वसाहतींशीं धोरण बदलणें भाग पडलें. फ्रँको-प्रशियन युद्धाचा नुकताच शेवट झाला होता, व पूर्वीं एकमेकांपासून विभक्त असलेल्या जर्मन संस्थानांचें जर्मन साम्राज्यांत रूपांतर झालें होतें. या राष्ट्रीय ऐक्याचा परिणाम जोरदार व निश्चित अशा परराष्ट्रीय धोरणांत लवकरच दिसूं लागला. जर्मनी हा देश फ्रान्स, रशिया, आस्ट्रिया इत्यादि बलाढ्य देशांच्या कचाटींत सांपडल्यामुळें आपल्या वाढत्या लोकसंख्येस वाव देण्याकरितां वसाहती स्थापण्याची कल्पना तेथें लवकरच लोकप्रिय झाली. त्या वेळीं जर्मन साम्राज्याचें कर्णधारत्व प्रसिद्ध मुत्सद्दी बिस्मार्क यांचे हातीं होतें. जर्मनीस वसाहतींची स्थापना केव्हांतरी करावी लागेल हें भविष्य त्यांस याहूनही पूर्वीं कळून चुकलें होतें, व तशा प्रकारचें लोकमत तयार होण्याची ते वाट पहात होते. त्यांस योग्य अशी अनुकूल संधी आतां प्राप्त झाली होती. १८८४ ते १८८६ या वर्षांच्या अवधींत टोगोलँड, कॅमेरून, जर्मन साउथ वेस्ट आफ्रिका, जर्मन ईस्ट आफ्रिका या व आणखीही कांहीं वसाहती स्थापण्यांत आल्या. फ्रान्समधील लोकमत देखील अशाच प्रकारचें होतें. १७ व्या शतकांत जिच्या प्रेरणेनें कॉलबर्ट, ड्यूप्ले, कॉलिनी इत्यादि जगद्विख्यात माणसे उदयास

येऊन फ्रान्सचा इतिहास उज्ज्वल झाला होता, त्याच वसाहतविषयक जुन्या भावनेनें फ्रेंच लोकांच्या मनांत पुन्हां एकवार संचार केला. भविष्य काळांतील फ्रेंच साम्राज्याचीं हृदयंगम व चटकदार वर्णनें तेथील वर्तमानपत्रांत आतां झळकूं लागलीं. त्या वेळीं प्रसिद्ध झालेल्या अधिक गंभीर स्वरूपाच्या फ्रेंच वाङ्मयामध्यें देखील आपणांस हीच छाया दिसून येते. तेथील प्रसिद्ध अर्थशास्त्रज्ञ, पॉल ली रॉय ब्यूलो यांनीं १८८२ मध्यें लिहितांना फ्रेंच लोकांच्या संकुचित धोरणाचा निषेध करून त्यांस वसाहती मिळविण्याचा उपदेश केला. ते म्हणतात, "आतां यापुढें वसाहतींच्या विस्तारास आपल्या राष्ट्रीय जागृतीमध्यें प्रमुख स्थान दिलें पाहिजे. आफ्रिका व आशियाखंडामध्यें आपणांस फ्रेंच साम्राज्याची स्थापना केली पाहिजे. तसें न केल्यास फ्रान्सनें मागील शतकांत बजावलेली कामगिरी नामशेष होईल. वसाहतींच्या प्रश्नावर फ्रेंच लोकांचें राष्ट्रीय जीवन अवलंबून आहे. आपणांस एक तर आफ्रिकेंत राज्य स्थापिलें पाहिजे, नाहींतर दुय्यम प्रतीचें राष्ट्र होण्यास आपली तयारी असली पाहिजे." परंतु, केवळ फ्रान्स व जर्मनी या दोन देशांतच वसाहतींच्या स्थापनेची भावना प्रबळ होती असें नव्हे, तर इटली, बेलजम, पोर्च्युगाल इत्यादि दुय्यम प्रतीच्या राष्ट्रांची देखील आफ्रिकेंत वसाहती मिळविण्यासाठीं एकसारखी चढाओढ चालली असून त्या सर्वांचे प्रतिनिधि १८८४–८५ मध्यें या कार्यासाठीं भरलेल्या बर्लिनच्या परिषदेंत हजर होते.

यूरोपांतील राष्ट्रांत दिसून येणारी विचारजागृति व १८८४ सालीं आफ्रिकेंत वसाहती मिळविण्याकरितां त्यांनीं केलेली धडपड, यांचा इंग्रज लोकांवर योग्य तोच परिणाम घडून आला. इतर राष्ट्रांचे नवीन वसाहती मिळविण्याचे प्रयत्न चालले असतांना आपल्या ताब्यांत असलेल्या वसाहतींस स्वतंत्र करण्याचें धोरण किती चुकीचें आहे याची त्यांस नीट कल्पना आली, व साम्राज्य आणि वसाहती यांस जोडणारीं बंधनें दृढतर कशीं करितां येतील याचाच आतां अधिकाधिक विचार होऊं लागला. इ. स. १८८७ मध्यें कलोनिअल कान्फरन्स म्हणजे वसाहतींची परिषद प्रथमतःच भरविण्यांत आली. त्या वेळीं या परिषदेच्या अधिवेशनाच्या सुरवातीस लॉर्ड सॅलिसबरी यांनीं वसाहतींच्या प्रतिनिधींस उद्देशून केलेल्या प्रास्ताविक भाषणामध्यें या बदललेल्या परिस्थितीचें प्रतिबिंब स्पष्टपणें उमटलें आहे. ते म्हणतात "वसाहतींच्या स्थापनेची इच्छा यूरोपां-

-तील राष्ट्रांत वाढत्या प्रमाणावर आहे. अलीकडील शास्त्रीय प्रगतीमुळें सैन्यबळ व आरमारी शक्ति एकवटण्याचीं साधनें दिवसेंदिवस वाढूं लागलीं आहेत. या सर्वांचा विचार केल्यास वसाहतींचें साम्राज्यछत्रापासून होणारें संरक्षण किती महत्त्वाचें आहे याची तुम्हांस नीट कल्पना होईल, व साम्राज्यास बळकटी आणण्यासाठीं मदत करण्याची गरज तुम्हांस भासूं लागेल.'' १८८४ पासून १८९३ पावेतों ब्रिटिश साम्राज्यास संयुक्त साम्राज्याचें स्वरूप देण्याची कल्पना प्रामुख्यानें पुढें असून, त्याकरितां इंपीरिअल फेडरेशन लीग नांवाची एक संस्था देखील अस्तित्वांत आली होती. या संस्थेनें तत्त्वदृष्ट्या या प्रश्नाची बरीच चर्चा केली, परंतु आपल्या योजनेस व्यावहारिक स्वरूप न देतां आल्यामुळें तिचें काम अर्धवटच राहिलें. संयुक्तराष्ट्रीय स्वरूपाचा संघ तयार करावयाचा असल्यास त्यास मुख्य अडचण अशी असते कीं, अशा संघाच्या प्रत्येक घटकास आपल्या स्वतंत्र अधिकारातील कांहीं अधिकार मध्यवर्ती सभेस म्हणजे संघाच्या सरकारास द्यावे लागतात. परंतु मातृदेश किंवा वसाहती यांपैकीं कोणीहि आपले अधिकार कमी करून घेण्यास कबूल नसल्यामुळें या योजनेस मूर्त स्वरूप प्राप्त झालें नाहीं. एक गोष्ट अगदीं निश्चित आहे कीं, वसाहती आपल्या स्वायत्ततेंतील एक लहानसा अधिकार देखील सोडणार नाहींत. वसाहतींस असणाऱ्या एकाही अधिकारास धक्का न बसतां वेस्ट मिनिस्टर येथील एखाद्या संस्थेनें त्यांचा कारभार चालविणें शक्य असेल व अशी योजना व्यावहारिक व मुद्देसूद रीतीनें त्यांच्या पुढें मांडली गेली, तर कदाचित् त्या या योजनेचा विचार करितील. प्रे. लोवेल हे म्हणतात, ''राजकीय संघटना करण्याचें सामर्थ्य इंग्रज लोकांत पुष्कळ असेल, व साम्राज्याचा संघ बनविण्याचें ध्येय देखील त्यांच्या आवांक्याबाहेरचें नसेल; तथापि दुरून व तटस्थ दृष्टीनें विचार करणाऱ्या माणसास असें दिसून येतें कीं, या कार्यांतील अडचणी मोठ्या असतांहि त्यांस तुच्छ लेखण्याचीच इंग्रज लोकांची प्रवृत्ति आहे. ते लोक हें विसरतात कीं दृढतर संघटण करणें झाल्यास प्रत्येक घटकास अधिकारसंन्यास करावा लागतो, पण ती गोष्ट कोणत्याही राष्ट्रास स्वाभाविकपणेंच अप्रिय असते. त्यांच्या हें ध्यानांत येत नाहीं कीं स्विट्झर्लंडचें ऐक्य युद्धप्रसंगापासून उत्पन्न झालें; व जर्मनीमध्यें राष्ट्रीय ऐक्याची भावना उत्कटपणें वास करीत होती तरी, जर्मन संस्थानांचें जें एकीकरण झालें तें भाषणें व बहुसंख्याकांचे ठराव यांमुळें झालें नसून, त्याकरितां शत्रुराष्ट्राशीं युद्ध होऊन रक्ताचा सडा पडावा लागला.

जॉन क्विन्सी यांनीं युनायटेड स्टेट्सच्या ५० व्या वाढदिवसाचे वेळीं सांगितल्याप्रमाणें त्या राष्ट्रास आपलें स्वातंत्र्य एका जुलमी सत्तेच्या कचाटींतून शक्तीच्या जोरावर हिसकावून घ्यावें लागलें."

संयुक्तसाम्राज्याच्या योजनेंतील अडचणी:—ब्रिटिश साम्राज्यास संयुक्त साम्राज्याचें स्वरूप द्यावयाचें तर त्यामध्यें कोणत्या अडचणी उत्पन्न होतात, याचें गोल्ड्विन स्मिथ यांनीं खालीलप्रमाणें वर्णन दिलें आहे. " निदान आम्हांस हें तरी कळविण्यांत यावें कीं, या संघाची कोणतीं राष्ट्रें घटक होतील. निग्रो किंवा काशी लोकांचा त्यांत समावेश होईल काय? या लोकांस साम्राज्याचें धोरण ठरविण्याचा अधिकार मिळेल काय? परंतु याहूनही एक महत्वाचा प्रश्न हा आहे कीं, हिंदुस्थानचें काय करण्यांत येईल? परवां कानडांतील एका पूर्ण लोकसत्तावादी मुत्सद्द्यानें म्हटल्याप्रमाणें त्यास बरोबरीचे हक्क देऊन संघांत घेण्यांत येईल काय? तसें झाल्यास हिंदूंचीं पांच मतें आमच्या एकट्या मताविरुद्ध पडतील; व मग त्यांचेकडून आमच्यावर कोणकोणते जुलूम होतील, हें पौर्वात्य मनोघटनेचा ज्यास अनुभव आहे तोच सांगूं शकेल! किंवा, जर अवलंबित देश हाच हिंदुस्थानचा आधुनिक दर्जा कायम राखण्यांत आला, तर त्यावर मालकी कोणाची राहील? ज्याचे हितसंबंध हिंदुस्थानांत यत्किंचित् देखील गुंतलेले नाहींत, अशा कानडा किंवा दुसऱ्या एखाद्या राष्ट्राच्या स्वाधीन तो देश करण्यांत येईल काय? असें जर झालें तर ह्या साम्राज्याचे दिवस भरलेच म्हणावयाचे! किंवा तो देश जर एकट्या इंग्लंडच्याच वांट्यास येईल, तर मग संघांतील एका सभासदाच्या वांट्याचा मुलूख इतर कोणत्याही सभासदाच्या मुलखाच्या पांचपट होईल, त्याकरितां त्यास निराळा फौजफांटा ठेवावा लागेल, व निराळें राजकीय धोरण देखील स्वीकारावें लागेल. संयुक्त संस्थानांतील एकाच संस्थानच्या वांट्यास सर्व दक्षिण अमेरिकेचें साम्राज्य आलें, तर अशा तऱ्हेचा संघ कायम राखणें केव्हां तरी शक्य आहे काय? कांहीं लोक असें सुचवितात कीं, हिंदुस्थानांतील ब्रिटिश रहिवाशांचेच प्रतिनिधि संघामध्यें असावेत. असें जर झालें, तर हिंदुस्थानसारखा हतभागी देश हिंदुस्थानच! असें सांगण्यांत येतें कीं, बाष्पशक्ति व तारायंत्र यांच्या योगानें दूरच्या देशांतील अंतर नाहींसें झालें आहे. परंतु त्यांचे योगानें स्थानिक स्वाभिमान नाहींसा झाला आहे काय? अद्याप देखील एखाद्या सामान्य नागरिकाचे विचार आपल्या

स्वतःचा आयुष्यक्रम व आपलें स्वतःचें कामकाज यांपुरतेच मर्यादित असतात. जगभर पसरलेल्या साम्राज्यास वळण लावण्याची बुद्धि एखादा सामान्य शेतकरी, व्यापारी, किंवा कारागीर, यांमध्यें अद्याप उत्पन्न व्हावयाची आहे...कानडाच्या रहिवाशांस ऑस्ट्रेलियाची कितपत माहिती असते, किंवा ऑस्ट्रेलियनास कॅनेडियन माणसाची कितीशी पर्वा वाटते, किंवा स्कॉच व आयरिश माणसांविषयीं एखाद्या इंग्रजास किती ज्ञान असतें? वसाहतवाल्यांचे मातृदेशासंबंधींचे मनोविकार अगदीं स्नेहभावाचे असतात; परंतु कानडाच्या रहिवाशास ब्रिटिश राजकारणाचें फारच थोडें ज्ञान असतें, व ब्रिटनमधील लोकांची कानडांतील राजकारणाविषयीं कल्पना याहूनही पुसट व अंधुक असते. हिंदुस्थानबद्दल कानेडियन लोकांस जितकें ज्ञान असतें त्याहून इंग्रजांस अधिक असलेंच तर त्याचें कारण हें आहे कीं, हिंदुस्थानांत इंग्रजांचे हितसंबंध अधिक गुंतलेले आहेत. परंतु कानडांतील लोक मात्र हिंदुस्थानांतील परिस्थितीशीं अगदींच अपरिचित आहेत.

"कानडा म्हणजेच एक स्वतंत्र संघ होय. आफ्रिका व ऑस्ट्रेलिया या देशांत देखील असेंच संघ बनविण्याचा विचार चालू आहे*; व वेस्ट इंडीज मधील बेटांचा एक संघ बनविण्याची कल्पना पुढें आली आहे. या संघांचा आणखी एक मोठा संघ करूं म्हटल्यास राजकीय सृष्टींतील तो एक अद्भुत चमत्कार होईल यांत शंका नाहीं. परंतु, न्यू झीलंड व आणखी कांहीं वसाहती इतर कोणत्याही संघांत सामील होण्यास तयार नाहींत. म्हणून कांहीं संघराष्ट्रांचे प्रतिनिधि आणि कांहीं वेगवेगळाल्या अशा एकावयवी देशांचे प्रतिनिधि मिळून हा मोठा संघ बनवावा लागेल! यामुळें प्रत्येक घटकावर ज्या निरनिराळ्या जबाबदाऱ्या उत्पन्न होतील, त्यास जीं निरनिराळीं कर्तव्यें करावीं लागतील, व त्याचा मध्यवर्ती सरकारशीं जो निरनिराळ्या प्रकारचा संबंध येईल त्याचे योगानें काय गुंतागुंती होतील हें कोणी सांगावें?

"प्रत्येक राजकीय संघास कांहीं निश्चित असें राजकीय धोरण असलें पाहिजे हें उघड आहे. परंतु या संघांतील कोणत्या घटकाच्या धोरणास प्रमुख स्थान मिळेल?

* गोल्डिन स्मिथ यांनीं वरील वाक्य लिहिलें तेव्हां या दोन देशांतलि संस्थानांचें संघीकरण झालें नव्हतें.

ग्रेट ब्रिटन ही युरोपांतील एक बलाढ्य शक्ति असून तिचे हितसंबंध हिंदुस्थानांत गुंतले आहेत. ऑस्ट्रेलियाचा संबंध पौर्वात्य देशांशीं असून त्यास चिनी लोकांची विशेष भीति वाटते. उलट, कानडाचा प्रत्यक्ष संबंध केवळ संयुक्त संस्थानांशींच येत असून, अमेरिकाखंडाबाहेर चाललेल्या बहुतेक गोष्टींविषयीं तेथील लोक बेफिकीर असतात. तर मग या परस्परविरोधी हितसंबंधांमुळें आपसांत झगडे होणार नाहींत काय ? ”

गोल्ड्विन स्मिथ यांच्या नेहमीच्या संवईप्रमाणें त्यांची टीका या ठिकाणीहि अतिशयोक्तिपूर्ण असली तरी त्यांनीं सुचविलेल्या कांहीं अडचणी खरोखरीच अत्यंत मननीय आहेत. तथापि त्या मुळींच सोडवितां येणार नाहींत असें मात्र नाहीं. निदान हिंदुस्थानचा प्रश्न – ज्याचे बद्दल त्यांस इतकी काळजी वाटत होती – तो तरी आतां सुटण्याच्या मार्गास लागला आहे. साम्राज्यपरिषदेंत हिंदुस्थानच्या प्रतिनिधींस वसाहतींतील प्रतिनिधींच्या बरोबरीचे हक्क मिळाले आहेत. आजमित्तीस हे प्रतिनिधी लोकांचे नसून सरकारचे आहेत. परंतु कालांतरानें हिंदुस्थानसरकार लोकांच्या आटोक्यांत आल्यानंतर या प्रतिनिधींस इतर प्रतिनिधींप्रमाणेंच आपल्या लोकांच्या इच्छा व आकांक्षा व्यक्त करून दाखवितां येतील.

सांप्रतच्या साम्राज्यास संयुक्त साम्राज्याचें स्वरूप देण्याच्या मार्गांत अनेक अडचणी आहेत यांत शंका नाहीं. तथापि या साम्राज्याची स्थापना ज्या लोकांच्या हातून झाली त्यांचे अंगीं या अडचणी उल्लंघिण्याचें देखील सामर्थ्य दिसून येईल, अशी त्यांच्या मागील इतिहासावरून आशा करण्यास हरकत नाहीं. इंग्लंडच्या चिमुकल्या देशांत एके काळीं सात लहान लहान संस्थानें होतीं. ८ व्या शतकांत परचक्राच्या भीतीमुळें या सर्व संस्थानांचें मिळून एक एकतंत्री व एकसूत्री राज्य निर्माण झालें. कालांतरानें त्यास स्कॉटलंड व आयर्लंड हे देश जोडले गेले, व मागील कांहीं शतकांत या राज्याचा विस्तार आशिया, आफ्रिका, व अमेरिका या त्रिखंडांत होऊन ऑस्ट्रेलियांत देखील पसरला. या राष्ट्रीय वाढीबरोबर जीं नवीन स्थित्यंतरें झालीं, त्यांस अनुसरून राज्यव्यवस्थेमध्यें देखील यथायोग्य फेरफार केले गेले. यावरून विकास हाच ब्रिटिश राज्यव्यवस्थेच्या इतिहासाचा आत्मा आहे हें स्पष्ट होतें.

ब्रिटिश साम्राज्याचें संयुक्त साम्राज्य झाल्यास ती गोष्ट जगाच्या प्रचलित राजकीय धोरणास अनुसरूनच होईल. मागील कांहीं वर्षांचा इतिहास काय दाख-

वितो ? राष्ट्रांचा व स्वसंरक्षणार्थ निर्माण होणाऱ्या संघांचा आकार वाढत असल्य
दिसून येतें. राष्ट्रीय ऐक्य साधण्याकरितां युनाइटेड स्टेट्सच्या लोकांनीं अगि
मनुष्यबळ व द्रव्यबळ खर्च केलें. याच ध्येयाच्या संपादनार्थ जर्मन लोकांस देखे
अनेक अडचणी व यातना सोसाव्या लागल्या. तथापि तें ध्येय त्यांनीं अखेर
संपादिलें, व ज्या लोकांनीं त्यास मूर्त स्वरूप दिलें ते आपल्या देशबांधवांच्य
नव्हे तर सर्व जगाच्या आदरास पात्र झाले. ब्रिटिश साम्राज्यास असेंच स्व
मिळाल्यास ती इतिहासास एक अभूतपूर्व अशी आदर्शभूत संस्था होईल
शंका नाहीं.